

Parte 3

Patrones de consumo, medio ambiente y recursos naturales

Presentación

Capítulo IV

Igualdad, sostenibilidad y bienestar en el mundo del consumo

- A. El consumo en el pensamiento de la CEPAL
- B. Consumo, crecimiento y desarrollo
- C. Consumo por estratos socioeconómicos
- D. Consumo de servicios de provisión pública y privada
- E. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo

Capítulo V

Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente

Introducción

- A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente
- B. El medio ambiente en las agendas nacionales y mundiales

Bibliografía

Capítulo VI

Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad

- A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso
- B. La propiedad de los recursos naturales
- C. Participación del Estado en las rentas de los recursos naturales entre los años 2000 y 2012
- D. Distribución y uso de los recursos fiscales provenientes de los sectores de la minería y los hidrocarburos, 2000-2012
- E. Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015

Bibliografía

Presentación

Cruce de miradas frente a la sostenibilidad del desarrollo

En esta parte del documento la igualdad se replantea en el marco de la dinámica del consumo, cómo dicha dinámica privilegia el consumo público o privado y cómo impacta en el bienestar general. Se trata con especial énfasis cómo los patrones de consumo, en un extremo, y los de producción de recursos naturales, en el otro, constituyen grandes desafíos para la sostenibilidad del desarrollo. Tales desafíos se observan en los ámbitos del crecimiento económico a mediano plazo, el medio ambiente y la cohesión social. En este marco se aborda el reto de la igualdad intergeneracional desde la perspectiva del medio ambiente, destacando sobre todo las externalidades negativas del patrón de consumo y el acceso a recursos básicos como el agua, y luego en el ámbito de los recursos naturales, que hoy gozan de altos precios en el mercado mundial y cuyo régimen de propiedad y apropiación y uso de las rentas derivadas de su explotación es crucial para potenciar su impacto distributivo en el desarrollo de capacidades y en la provisión de bienestar.

Durante la última década el consumo en la región se amplió transversalmente en los distintos estratos sociales. Por una parte, la mayor disponibilidad de ingresos y el mayor acceso al crédito de grupos de ingresos bajos y medios les permitió plasmar sus aspiraciones, mejorar su calidad de vida y participar más activamente de los frutos del crecimiento. Por otra parte, los grupos de ingresos altos intensificaron y diversificaron sus patrones de alto consumo.

Esta expansión refleja rasgos propios del estilo de desarrollo predominante en la región, a saber: i) la estratificación del consumo en el marco de una alta segmentación social, educacional y por tipo de familia; ii) la inserción en la economía y cultura transnacionales, con pautas de consumo en que la oferta desde mercados ampliados se potencia con el fomento al consumo posicional en la demanda, vale decir, motivado por símbolos de estatus o movilidad social ascendente, y iii) una matriz específica de provisión y calidad de bienes y servicios públicos y privados, en que destaca una muy fuerte presencia del mercado y el consumo individual frente a una oferta pública de calidad deficiente y escasa cobertura de servicios como transporte, salud y educación.

Lo anterior se traduce en patrones de consumo desiguales y verticalmente segmentados, conformados por canastas de bienes y servicios muy distintas en nivel, composición y calidad, y donde aún persisten exclusiones y privaciones importantes para algunos grupos. También se traduce en un equilibrio diferenciado entre bienes privados y de oferta pública por grupos socioeconómicos y en externalidades ambientales negativas, que amenazan con sacrificar la calidad de vida de las generaciones venideras a costa de los patrones de consumo de las generaciones actuales.

Por cierto, no es fácil distinguir el consumo posicional del consumo centrado en un mayor bienestar. Más aún, diferenciar consumo esencial de consumo superfluo puede llevar a perspectivas maniqueas, que están lejos de la perspectiva que aquí se plantea. Sin embargo, se observa un crecimiento económico sostenido, con altos niveles de concentración de riqueza y, al mismo tiempo, con la expansión de hogares de ingresos medios y un mayor protagonismo del mercado en la oferta y diversificación de bienes y servicios, así como la globalización de pautas de construcción de identidad centradas en consumos posicionales. Todos estos elementos afectan el componente consumo y su relación con otros factores en la dinámica del desarrollo. La vertiginosa expansión de las industrias de diseño en todos los campos y la diversificación de la oferta en vestuario, automóviles y entretenimiento forman

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

parte de mercados con fuerte sesgo hacia el consumo posicional y el consumo de bienes y servicios privados. En los estratos más altos de los países de la región, la mayor disposición de riqueza está acompañada de patrones de consumo de alto lujo.

Como se verá en el capítulo IV, se observan distintos patrones de consumo de bienes y servicios públicos, según el estrato de ingresos. Por ejemplo, los sectores de menor nivel socioeconómico utilizan el transporte público, mientras los otros lo abandonan y acuden al transporte privado. El caso del transporte es muy ilustrativo y se puede aplicar también a otros ámbitos del bienestar, como la salud y la educación. Este equilibrio público-privado afecta la sostenibilidad, pues erosiona la cohesión social y la disposición a construir acuerdos sociales y fiscales entre los distintos sectores para articular claramente el crecimiento económico con la difusión del bienestar. Si la movilidad social hoy produce una emigración de sectores medios hacia el transporte privado, difícilmente se podrá contar con las bases sociales y fiscales para invertir en un transporte público de alta calidad y ambientalmente más sostenible. Tal migración tiende a un mayor deterioro ambiental, lo que lesiona la calidad de vida de la gente, sobre todo en las ciudades. Algo similar ocurre con la educación y la salud en muchos países de la región, especialmente en los dos deciles superiores del ingreso: la migración hacia la prestación privada segmenta el acceso, estratifica la calidad de los servicios y corroe las bases para concretar mejoras sustanciales en la oferta pública. Finalmente, esto tiene impactos distributivos regresivos en el bienestar y en la formación de capacidades.

Así, la convivencia en sociedad se ve fuertemente mediada por expectativas de consumo y por las formas de prestigio y reconocimiento recíproco marcadas por lo que la gente consume. El patrón predominante no solo afecta la forma de convivir en sociedad y de distribuir los frutos del desarrollo, sino que impacta el desempeño económico y el medio ambiente, entre otros. En el caso de la región, la demanda es particularmente alta respecto de productos con un alto contenido de insumos importados o intensivos en el uso de energía, y combustibles. En este sentido, como se verá en profundidad en el capítulo V, se exacerban así externalidades negativas relativas a la sostenibilidad ambiental, como el agotamiento de recursos energéticos no renovables, altas emisiones de carbono, la contaminación ambiental y atmosférica, la congestión y la degradación de la calidad de vida en las ciudades.

En gran parte de la región, el desequilibrio entre la estructura de la oferta interna poco diversificada y la de la demanda de bienes y servicios provistos por la economía global se financia gracias a las exportaciones de recursos naturales renovables y no renovables. Este patrón, que conjuga el uso intensivo de los recursos renovables y no renovables con la actual expansión del consumo, conforma un modelo de desarrollo de baja sostenibilidad en términos económicos, sociales y ambientales. Tal patrón es poco conducente a la generación de capacidades endógenas, la diversificación de la estructura productiva, la resiliencia frente a choques externos por efecto de la volatilidad de precios y de la demanda global y la distribución del bienestar a través de más empleo productivo y mayor difusión en consumo de bienes de oferta pública, y no contribuye a disminuir el deterioro del medio ambiente que genera el uso intensivo de energías contaminantes.

No es fácil revertir la inercia de un estilo de desarrollo predominante, en que se conjuga una estructura exportadora de alta intensidad de recursos naturales, con patrones de consumo de alta demanda de bienes externos y fuerte sesgo a la segmentación, y externalidades negativas en los ámbitos energético y ambiental. Pero es necesario hacerlo en la perspectiva de la triple sostenibilidad que se plantea en esta propuesta: económica, social y ambiental.

En materia ambiental, como se desarrolla en el capítulo V, es preciso asumir el reto que implica el cambio climático. Un escenario de largo plazo compatible con las metas climáticas no parece viable si se mantiene el actual perfil de la estructura productiva y la infraestructura y sigue la tendencia a aplicar tecnologías basadas en el uso intensivo de combustibles fósiles (en muchas ocasiones con incentivos positivos como subsidios o ausencia de pago por las externalidades negativas).

Como se señala en el capítulo VI, la región no puede desconocer la dotación intensiva de recursos naturales con la que cuenta, pero debe estar alerta sobre los riesgos y problemas asociados con la producción intensiva en estos recursos. Tales riesgos consisten en la apreciación de la moneda nacional, que abarata el precio de los bienes importados y tiene un impacto negativo en la industria nacional (la “enfermedad holandesa”); la adopción de prácticas rentistas, que desincentivan la puesta en marcha de políticas económicas tendientes a ampliar la base productiva y tecnológica del país, y el manejo de grandes rentas públicas en condiciones de debilidad institucional. Este tipo de equilibrio poco propicio a la sostenibilidad del desarrollo, en que los excesos del consumo se financian con el rentismo que puede obtenerse de la explotación de los recursos naturales, no es un fenómeno nuevo en la región.

Por lo tanto, un reto clave en la relación entre instituciones y estructura es consolidar un marco de regulación que permita capitalizar esta fuerte dotación de recursos naturales en pro de una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación y donde además el uso de las rentas tenga como horizonte final la promoción de mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de los actores. Esta gobernanza debe velar por vincular la explotación de los recursos naturales con el desarrollo económico, con el tipo de encadenamientos productivos que se generan o incentivan, con el tipo de infraestructura que se instala y con cuánto se protege el medio ambiente y los derechos de los pueblos y comunidades asentadas en las zonas de dotación y explotación de dichos recursos.

Es necesario romper los círculos viciosos que vinculan alto consumo privado con deficiente oferta de servicios públicos, con externalidades ambientales negativas y con una matriz productiva poco diversificada, donde las rentas altas de los recursos naturales no se aprovechan para el desarrollo de capacidades ni para la endogenización del progreso técnico. Para ello se requieren pactos amplios entre los distintos actores involucrados, como se verá en la parte final de este documento.

Capítulo IV

Igualdad, sostenibilidad y bienestar en el mundo del consumo

Hace más de dos décadas, la CEPAL puso en el debate sobre el desarrollo el concepto de “casillero vacío”, aludiendo a la inexistencia en la región de países donde se conjugaran logros en crecimiento económico y logros significativos en materia de igualdad (Fajnzylber, 1992). Al mismo tiempo, se retomaba la tesis tradicional de la CEPAL sobre el consumo imitativo de las clases altas, sugiriendo que en sociedades más equitativas podría existir un patrón de consumo más austero, que propiciara mayores tasas de ahorro y, en consecuencia, un mayor crecimiento en el largo plazo. En efecto, a diferencia de lo observado en los países asiáticos, en América Latina los períodos de crecimiento económico se han caracterizado por estar acompañados de notorios aumentos del consumo.

La actual situación de la región es resultado de una senda de elevado crecimiento económico, a la que se suma una expansión relevante de los niveles de consumo privado pero también una reducción significativa de los altos niveles de desigualdad. Ante esta situación, cabe replantearse la pregunta sobre el rol del consumo en el desarrollo regional. Esta pregunta surge con nuevas aristas. Además del enfoque macroeconómico, que indaga los mecanismos que conectan el consumo con otras variables –especialmente el ingreso nacional, pero también la deuda privada y las importaciones–, es necesario considerar el consumo como indicador de bienestar, incorporando el análisis de las exclusiones y privaciones de consumo, así como los patrones diferenciales por estratos socioeconómicos y los posibles efectos de imitación entre grupos. Más aún, en el caso de algunos servicios en particular (educación, salud y transporte), la manera en que se combinan consumos de servicios de provisión privada y pública a lo largo de la distribución del ingreso puede tener una influencia relevante sobre la integración social.

El enfoque de este capítulo se basa en el reconocimiento de que el análisis del consumo no es, de forma alguna, patrimonio exclusivo de la disciplina económica. Desde otras disciplinas se ha cuestionado el rol del consumo en la sociedad contemporánea, buscando distinguir formas de consumo que no favorecen la autonomía de las personas de aquellas que sí lo hacen.

Así, mientras que en la visión económica tradicional se sostiene que los consumidores son soberanos y hacen sus elecciones libremente, desde otras perspectivas se plantea que en las actuales sociedades de consumo las personas se fijan metas de consumo inalcanzables que pueden conducir a la frustración y a la pérdida creciente de su autonomía y su autoestima (véase, entre otros, Cortina, 2002; Barber, 2007; Frank, 2007).

Este capítulo se inicia con la revisión de los aportes que ha hecho la CEPAL a la conceptualización del rol del consumo en las economías regionales. Se examina luego en detalle la evolución del consumo privado en el proceso reciente de América Latina y se estudia la desigualdad presente en los niveles de consumo y los patrones diferenciales¹. Posteriormente se discuten las combinaciones de consumos de servicios de provisión privada y pública así como sus potenciales impactos, y se concluye con algunos comentarios finales.

¹ El contenido de las secciones A, B y C de este capítulo se basa en Rius, Román y Vigorito (2013).

A. El consumo en el pensamiento de la CEPAL

Durante la primera etapa estructuralista, que se inició con las obras fundacionales de Raúl Prebisch, desde fines de la década de 1940 hasta fines de la década siguiente, la industrialización se consideró un tema central. En ese marco, la acumulación de capital era un factor clave y el ahorro representaba el canal esencial. La concepción centro-periferia de Prebisch (1949) se fundaba en la elevada asimetría derivada de la especialización productiva: por un lado, el bajo dinamismo de la demanda mundial de bienes primarios producidos por la periferia y, por otro, una demanda diversificada de productos industriales provenientes de los centros. Según Prebisch, una de las principales restricciones para fomentar el ahorro interno eran las modalidades de imitación de los patrones de consumo de los países avanzados por parte de las economías subdesarrolladas. Este rasgo de consumo imitativo entre naciones también fue resaltado por Nurkse (1953) y posteriormente incorporado por diversos autores cercanos a la corriente cepalina (Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Aníbal Pinto y Fernando Fajnzylber)².

En las décadas de 1960 y 1970, junto con enfatizarse la necesidad de profundizar la industrialización como estrategia para el crecimiento, la preocupación por la equidad se transformó en un tema de atención persistente. Surgieron con fuerza los análisis en que se vinculaba la distribución del ingreso con los patrones de consumo y el crecimiento económico, que pasaron a formar parte del enfoque de los “estilos de desarrollo” (Rodríguez, 2006, pág. 217). Se aspiraba a caracterizar el vínculo existente entre la tendencia a la concentración del ingreso y los patrones de demanda asociados, así como la forma en que estos afectan el crecimiento económico de la periferia. En la periferia, el modelo de crecimiento origina una alta concentración del ingreso, que a su vez se traduce en una mayor demanda de bienes de consumo duradero (vinculada con el consumo posicional, es decir, el consumo de determinados bienes como forma de posicionarse en la sociedad), lo que reorienta la producción hacia sectores de mayor densidad de capital y mayores requerimientos de importaciones, restringiendo la sostenibilidad del crecimiento.

Tomando en cuenta las particularidades de la heterogeneidad estructural de los países periféricos, Pinto (1976) analizó las implicancias de los modelos de desarrollo que caracterizaron a la región. En el modelo de crecimiento hacia fuera, se produce una disociación estructural entre una producción básicamente de origen primario (para exportación o consumo interno) y una demanda de consumo diversificada. El consumo de bienes manufacturados sofisticados por parte de los grupos de ingresos altos y la necesidad de bienes de capital daba origen a una demanda de importaciones que se financiaba con el ingreso de las exportaciones de bienes de origen primario. Estas características se sintetizan en la idea de que “la estructura productiva puede ser primitiva, pero la demanda es civilizada” (Pinto, 1976). En las primeras fases del modelo de desarrollo hacia dentro, la demanda interna desplaza al sector externo como motor de la economía y los recursos se reasignan para impulsar la industrialización mediante sustitución de importaciones con el propósito de abastecer el mercado interno. Estos cambios, de acuerdo con Pinto, señalan un acercamiento entre las estructuras de la producción y de la demanda. De todas formas, subsiste una contradicción, pues la estructura productiva se diversifica hacia dentro a través de la producción de manufacturas básicas, de bajo valor unitario, para el mercado interno, pero no hacia fuera. La base exportadora continúa sustentada en bienes primarios, lo que ocasiona presiones sobre la balanza de pagos. Los gastos más conspicuos de las clases altas se siguen satisfaciendo mediante importaciones o se reorientan hacia la vivienda y los servicios más sofisticados.

La fase siguiente del proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones se caracteriza por dos elementos: el hecho de que las inversiones extranjeras son, una vez más, un factor crucial y, en segundo lugar, el surgimiento de un nuevo sector dinámico (la producción de bienes de consumo duraderos, los bienes “pesados” de mayor valor unitario). Estos bienes son de consumo más selectivo, destinados a aquellos sectores que cuentan con poder adquisitivo suficiente. Sobre este punto hay controversias, porque algunos de estos bienes se difundieron a otros estratos de ingresos y, por otro lado, satisfacen una demanda que previamente solo se sustentaba en importaciones. Estos consumos –el de los aparatos de televisión es un ejemplo típico–, según sostiene Pinto (1976), son “hijos legítimos de una ‘demanda anticipada’ y del efecto demostración”. En esta fase del desarrollo, la relación (o disociación) entre la estructura productiva y la demanda se caracteriza por una demanda acorde con el nivel de ingreso medio, “estructura natural o normal de la demanda”, y el desarrollo de un sector productivo destinado a ofrecer bienes que corresponden a pautas de consumo de economías con ingresos medios superiores a los latinoamericanos. La contradicción de este modelo radicaría en el hecho de reproducir la estructura de producción de la “sociedad opulenta de consumo”.

² En cuanto al consumo a nivel de los hogares, en la década de 1950, Duesenberry (1949) introdujo elementos psicológicos para explicar los hábitos de consumo y la interdependencia social de las decisiones, sobre la base de la hipótesis del ingreso relativo. La exposición a estándares de consumo superiores a aquellos a los cuales los hogares pueden acceder se traduciría en un aumento del consumo por parte de los sectores de menores ingresos y, en consecuencia, en una disminución del ahorro (efecto demostración).

En la década de 1980, frente a la crisis de la deuda, los problemas inflacionarios y la caída del ingreso per cápita, la preocupación por los temas macroeconómicos fue creciente y el consumo surgió como un agregado más que se debía estudiar. Sin embargo, en esa década se incorporaron los aspectos ambientales en el trabajo de Sunkel y Gligo (1980), en que se enfatizaba el impacto que tiene la sociedad del consumo sobre el medio ambiente, particularmente a través de los procesos de urbanización. En este trabajo se postulaba que en la región se estaban produciendo un conjunto de fenómenos que ponían en tela de juicio la viabilidad futura del estilo de desarrollo y se advertía acerca de sus consecuencias ambientales y sobre el bienestar humano. Más tarde, la CEPAL retomó parte de estos planteamientos en el concepto de desarrollo sostenible (Bielschowsky, 2009).

A partir de la década de 1990, en la etapa neoestructuralista, las preocupaciones de largo plazo volvieron a ocupar la agenda de interés, pero manteniendo el objetivo de la estabilidad macroeconómica. El crecimiento con equidad pasó a ser el objetivo primordial de la CEPAL, plasmado en el documento clave de esta etapa *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). En las obras de Fajnzylber se retomaron los debates sobre estilos o modalidades de crecimiento de las décadas de 1960 y 1970, así como la visión de Prebisch y Furtado de que la concentración del ingreso y el consumo conspicuo de las clases altas redundaban en bajos niveles de ahorro y de inversión en América Latina. En la década de 2000 se mantuvieron los planteamientos anteriores, pero incorporando innovaciones teóricas o conceptuales sin perder la orientación histórico-estructural: análisis crítico de los resultados de las reformas, concepto de agenda para la globalización, derechos, ciudadanía y cohesión social, fusión de enfoques estructuralistas y schumpeterianos y políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera (Bielschowsky, 2009).

Esta breve síntesis refleja que la preocupación por el consumo fue clave en las primeras décadas del pensamiento de la CEPAL, en el marco de una concepción del desarrollo que puso énfasis en la vinculación entre crecimiento económico, distribución del ingreso y patrones de consumo. En general, la CEPAL se ha aproximado al consumo desde la perspectiva macroeconómica, dedicando menor atención a los factores que determinan las decisiones de consumo en los hogares. En esta sección, se procura retomar —en la tradición cepalina— el rol clave del consumo en los procesos de desarrollo, manteniendo el enfoque macroeconómico, pero incorporando el análisis a nivel de los hogares, para aproximarse al consumo como indicador de bienestar. Las similitudes y diferencias que se observan en los patrones de consumo, así como la combinación de consumos de servicios de provisión privada y pública —temas que se analizan en este capítulo— constituyen factores clave para comprender el rol del consumo en el proceso de desarrollo. También son fundamentales los aspectos vinculados con las externalidades negativas del consumo y sus efectos sobre la sostenibilidad ambiental, aspectos que se abordan en el capítulo V.

B. Consumo, crecimiento y desarrollo

1. Consumo en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados

La dinámica del consumo en América Latina, en las últimas tres décadas, muestra trayectorias diferenciadas cuando se compara América del Sur con Centroamérica. En el primer caso, coincide en la última década el auge exportador de recursos naturales renovables y no renovables con términos de intercambio muy favorables y una notoria expansión del consumo. En Centroamérica, en cambio, la trayectoria del consumo está más fuertemente marcada por el auge de las remesas y su posterior estabilización. En México se combinan ambas trayectorias, por tratarse de un país en que tanto la exportación de petróleo como la emigración laboral son elevadas.

Como promedio de los países de América Latina, el consumo privado per cápita, expresado en dólares constantes de 2005, creció entre 1990 y 2012 a una tasa acumulativa anual del 2,4%^{3 4}. Esta cifra es levemente superior a la tasa de crecimiento del PIB per cápita, que fue de un 2,0% en el mismo período (véase el cuadro IV.1). En la década de

³ La información sobre los países de la región proviene de la base de datos CEPALSTAT y la que se utiliza en el análisis comparativo de *World Development Indicators* del Banco Mundial. La variable que se analiza, el gasto de consumo final privado, incluye el gasto de consumo final de los hogares y el de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH). Cabe recordar que el gasto de consumo final privado en el sistema de cuentas nacionales se obtiene de forma residual, por lo que puede incluir los errores de medición de las otras variables.

⁴ Las comparaciones de las variables reales están calculadas a precios constantes, en dólares, pero las cifras no están ajustadas por paridad del poder adquisitivo (PPA).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

1990, el crecimiento del consumo (que registró una tasa acumulativa anual del 1,9%) fue menor que en el período comprendido entre 2000 y 2012 (cuando la tasa llegó al 2,6%). De hecho, en los últimos años el consumo ha constituido uno de los componentes más dinámicos de la demanda agregada, aunque ha mostrado recientemente menores tasas de crecimiento⁵.

Cuadro IV.1
América Latina: tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB per cápita
y del consumo privado per cápita, promedio, 1990-2012
(En porcentajes de variación anual, sobre la base de dólares constantes de 2005)

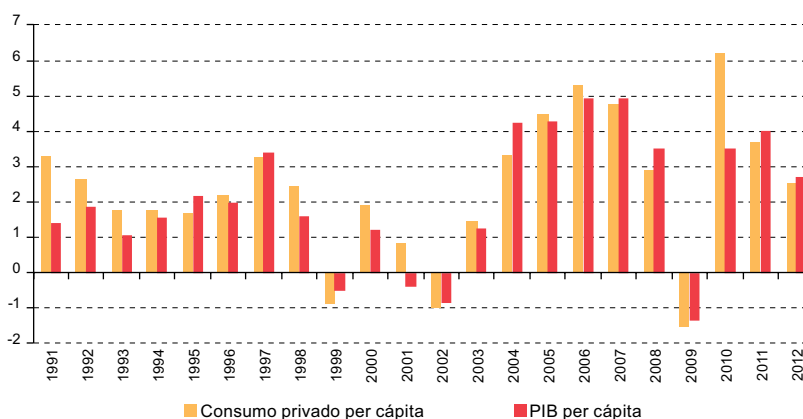
	1990-2012	1990-2000	2000-2012
PIB per cápita promedio	2,0	1,5	2,5
Consumo privado per cápita promedio	2,4	1,9	2,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

En comparación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el período comprendido entre 1990 y 2010 el crecimiento del consumo fue mayor en América Latina, como resultado del mejor desempeño que ha mostrado la región desde el año 2000, en contraste con la reciente crisis que afectó a gran parte de las economías desarrolladas y que se tradujo en una desaceleración de su consumo privado. El consumo privado per cápita de los países de la OCDE creció a una tasa acumulativa anual del 1,7% en promedio en el período comprendido entre 1990 y 2010. La diferencia del crecimiento por décadas es marcada: en los años noventa la expansión se produjo a un ritmo del 2,1% acumulativo anual, mientras que entre 2000 y 2010 fue más moderada y registró una tasa en torno al 1,5%.

Al analizar la variación anual del consumo privado per cápita y del producto per cápita como promedio de América Latina entre 1991 y 2012, se observan etapas en que el consumo presenta un mayor dinamismo que el producto, alternadas con otras en que sucede lo contrario (véase el gráfico IV.1). En los dos años más recientes, luego de la recuperación de la crisis de 2009, se aprecia, como promedio de América Latina, que el crecimiento del producto fue mayor que el del consumo privado.

Gráfico IV.1
América Latina: crecimiento medio anual del consumo privado per cápita
y del PIB per cápita, 1991-2012
(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2005)



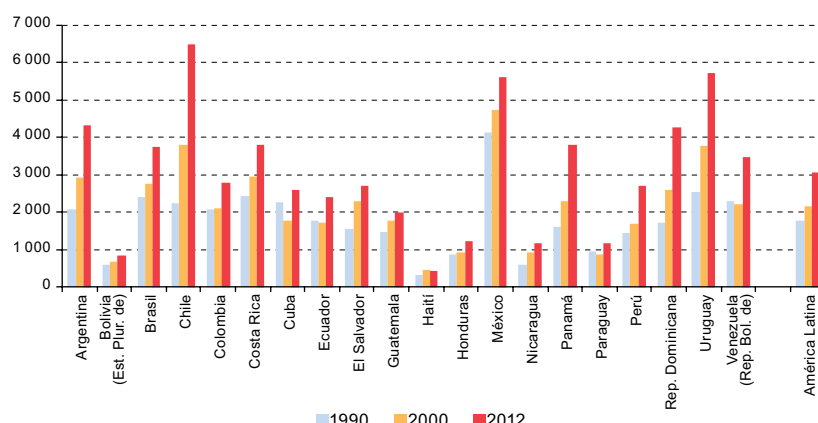
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

La evolución creciente del consumo, con excepción de las caídas que se produjeron en los años de crisis (1999, 2002 y 2009), permitió que en 2012 se alcanzaran en la región los mayores niveles de consumo per cápita de los últimos 20 años (con algunas excepciones). En el gráfico IV.2 se comparan los niveles de consumo privado per cápita

⁵ En el primer trimestre de 2013 el crecimiento del consumo privado se desaceleró en comparación con igual período del año anterior (CEPAL, 2013, pág. 59).

de los países de América Latina en tres momentos: 1990, 2000 y 2012. En todos los países, salvo Haití, los niveles de consumo per cápita actuales son los más elevados. La dispersión entre los países es muy alta: se observan consumos per cápita que duplican el promedio de la región, mientras que otros equivalen a menos del 20% de la media.

Gráfico IV.2
América Latina (20 países): consumo privado per cápita, 1990, 2000 y 2012
(En dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

Se distinguen dos situaciones en la dinámica del consumo en la región. En un conjunto de países, esta dinámica parece vinculada a la evolución de los términos de intercambio. En el gráfico IV.3 se ilustra la asociación positiva que existe entre la contribución del consumo al crecimiento del PIB y la contribución de los términos de intercambio al crecimiento del ingreso nacional bruto, agrupando a los países que presentan términos de intercambio semejantes. En estos países, la contribución del consumo al crecimiento del PIB parece impulsada por el comportamiento de la contribución de los términos de intercambio al ingreso nacional bruto. En la medida en que este último está expuesto a choques, como el quiebre que se produjo en el período comprendido entre 1998 y 2002 debido a la crisis asiática, disminuye la contribución del consumo al crecimiento del PIB.

En otros países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, son las remesas las que cumplen un rol más importante. La dinámica de la contribución del consumo al crecimiento del PIB muestra una trayectoria descendente y parece influida fundamentalmente por el comportamiento de las remesas respecto del crecimiento del ingreso nacional bruto (véase el gráfico IV.4).

En los últimos años, de 2005 a 2012, el consumo per cápita en América Latina alcanza en promedio un monto de 3.595 dólares (en moneda constante de 2005) (véase el cuadro IV.2). Si bien esta cifra representa más del doble del valor que se registra en los países de renta media, equivale a solo un quinto de los niveles de consumo que exhiben los países de la OCDE (19.009 dólares per cápita).

El dinamismo que caracteriza el consumo también se ve reflejado en la evolución de las importaciones de bienes de consumo y, en particular, de vehículos automotores de transporte de pasajeros (sin desconocer que hay países donde la expansión del parque automotor proviene de la producción nacional)⁶. Ambos indicadores muestran evoluciones positivas en términos reales en la gran mayoría de los países de América Latina entre 1980 y 2010 (véase el gráfico IV.5). Si se comparan estas variables expresadas como índices (con base 100 en 2005), se observa que las trayectorias de las importaciones de ambos rubros son similares en casi todos los países, con algunas excepciones como el Brasil y el Uruguay, donde las importaciones de vehículos resultan más volátiles que las de bienes de consumo (véase el gráfico IV.A.1 del anexo)⁷.

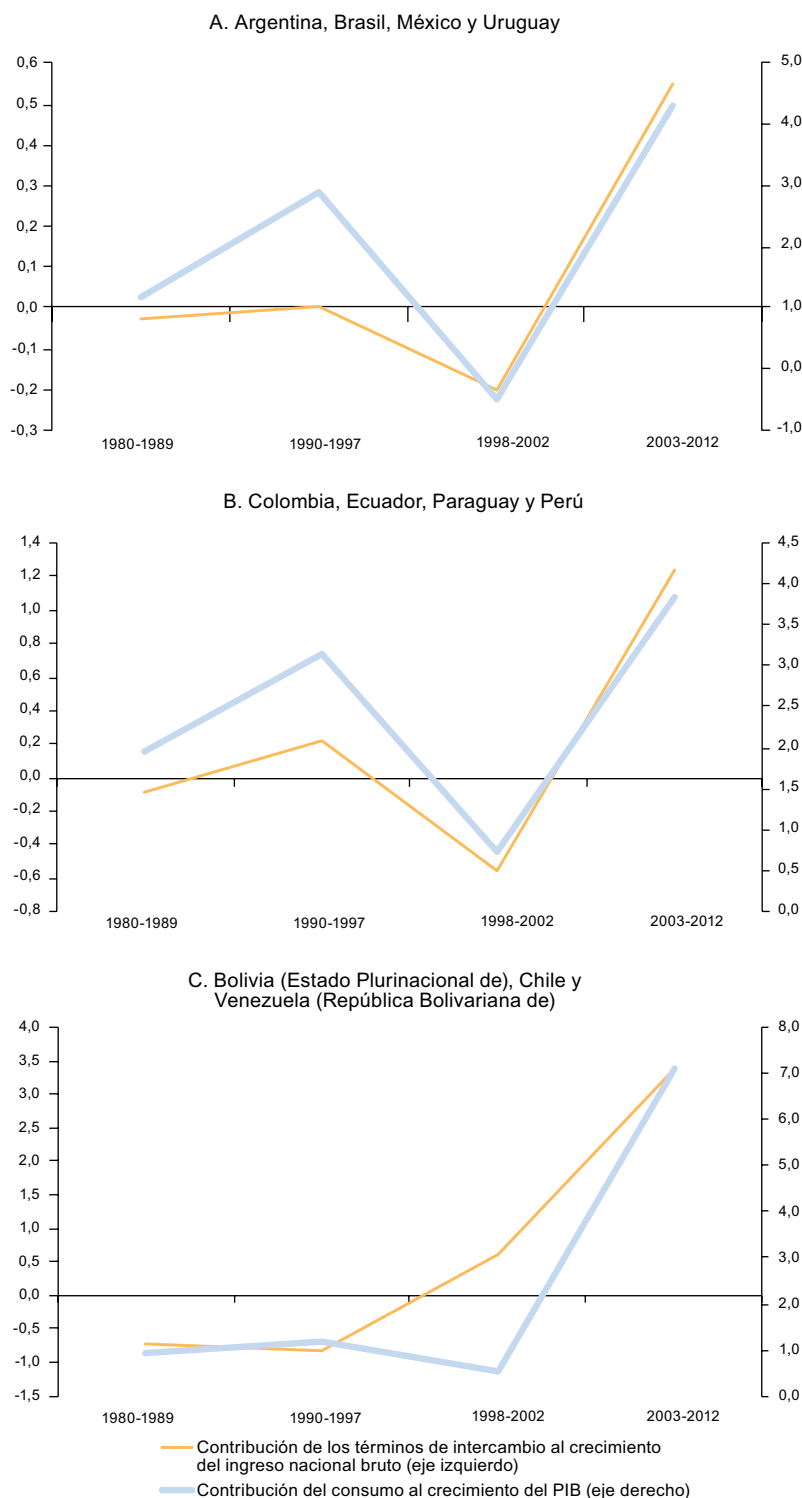
⁶ En el caso de los países productores de vehículos automotores de pasajeros (Argentina, Brasil y México), la evolución de estas importaciones no refleja todo el consumo de estos bienes. Al mismo tiempo, en la Argentina y el Brasil el aumento de estas importaciones podría reflejar una reestructuración de la producción, esto es, una sustitución de vehículos nacionales por importados.

⁷ Los índices se construyeron a partir de series originales en dólares corrientes ajustadas por el deflactor de las importaciones de cada país (base 2005).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

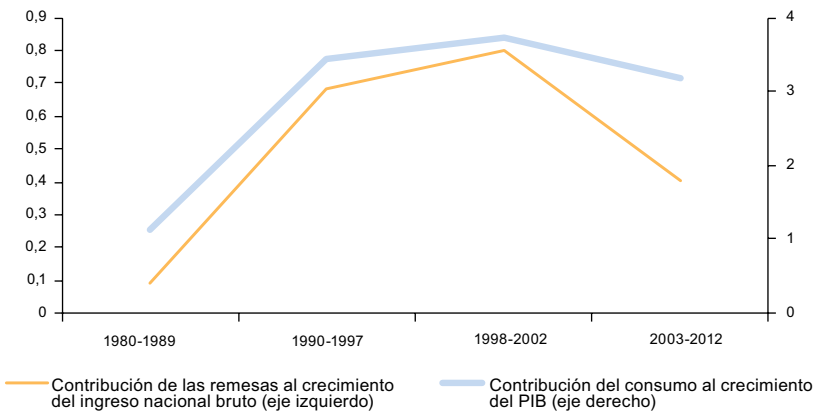
Gráfico IV.3

América Latina (países seleccionados): contribución del consumo al crecimiento del PIB y contribución de los términos de intercambio al crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2012^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
^a Se agrupan los países con términos de intercambio semejantes.

Gráfico IV.4
Centroamérica (7 países): contribución del consumo al crecimiento del PIB y contribución de las remesas al crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2012
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro IV.2
América Latina, países de la OCDE y países de renta media: promedio del consumo privado per cápita, 1990-2012
(En dólares constantes de 2005)

	1990-2012	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2012
América Latina	3 003	2 519	2 788	2 972	3 595
Países de la OCDE	16 853	14 404	16 117	17 941	19 009
Países de renta media	987	748	862	986	1 281

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI).

La relación entre las importaciones y el ingreso es un aspecto clave en la región, ya que los países se han caracterizado por una elevada elasticidad-ingreso de las importaciones (CEPAL, 2008, pág. 74). En efecto, el aumento desproporcionado de las importaciones (compuestas en un alto porcentaje por bienes de consumo) que se produce como resultado de incrementos del ingreso y del consumo ha contribuido históricamente a los desequilibrios de cuenta corriente de las economías latinoamericanas en los períodos de crecimiento. El análisis de esta relación se aborda a través de la estimación de la elasticidad de la demanda de importaciones. Se estima una función en que la variable dependiente son las importaciones; como variable explicativa se emplea el PIB per cápita como variable sustitutiva (*proxy*) del ingreso, y como indicador de los precios relativos se utiliza el tipo de cambio real efectivo. Las regresiones se realizan a partir de un modelo de datos de panel en que se incluyen 18 países de América Latina, entre 1980 y 2010⁸.

En primer lugar, se estimó la elasticidad de la demanda de importaciones de bienes de consumo. De acuerdo con la disponibilidad de información, se estimaron dos funciones. Por un lado, una ecuación en que el PIB per cápita es la única variable independiente para el período comprendido entre 1980 y 2010. Los resultados indican una elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones del orden de 3,5 para ese período (véase el cuadro IV.3) y se identifica una tendencia descendente del coeficiente en el subperíodo comprendido entre 2000 y 2010 en comparación con la década de 1990⁹.

⁸ Las estimaciones se realizan utilizando variables instrumentales y el estimador de efectos fijos.
⁹ Se contrastaron los intervalos de confianza, y la diferencia entre los coeficientes resultó estadísticamente significativa.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico IV.5
América Latina (18 países): importaciones de bienes de consumo y de vehículos automotores de transporte de pasajeros, per cápita, 1980-2010
(En dólares constantes de 2005)

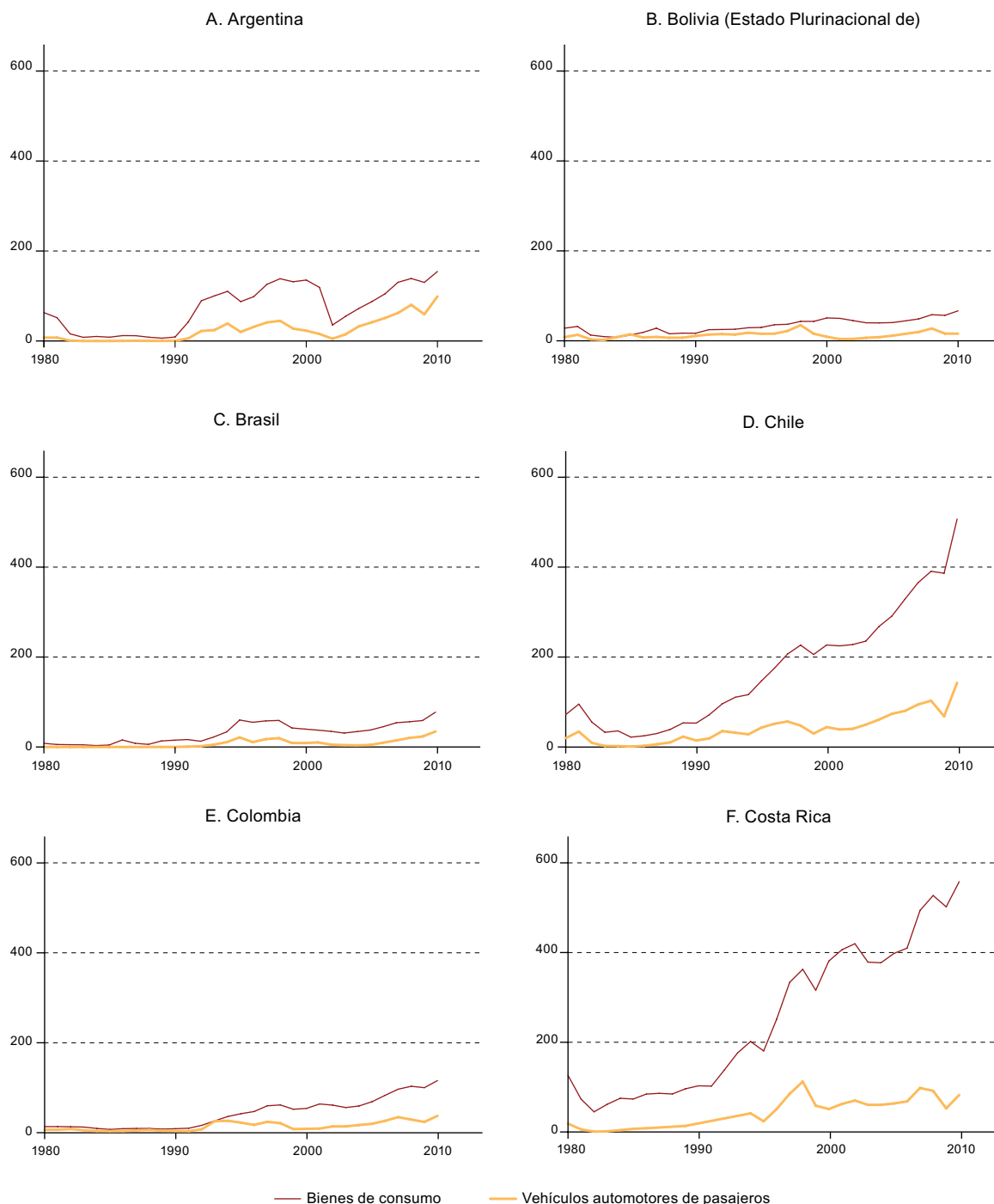
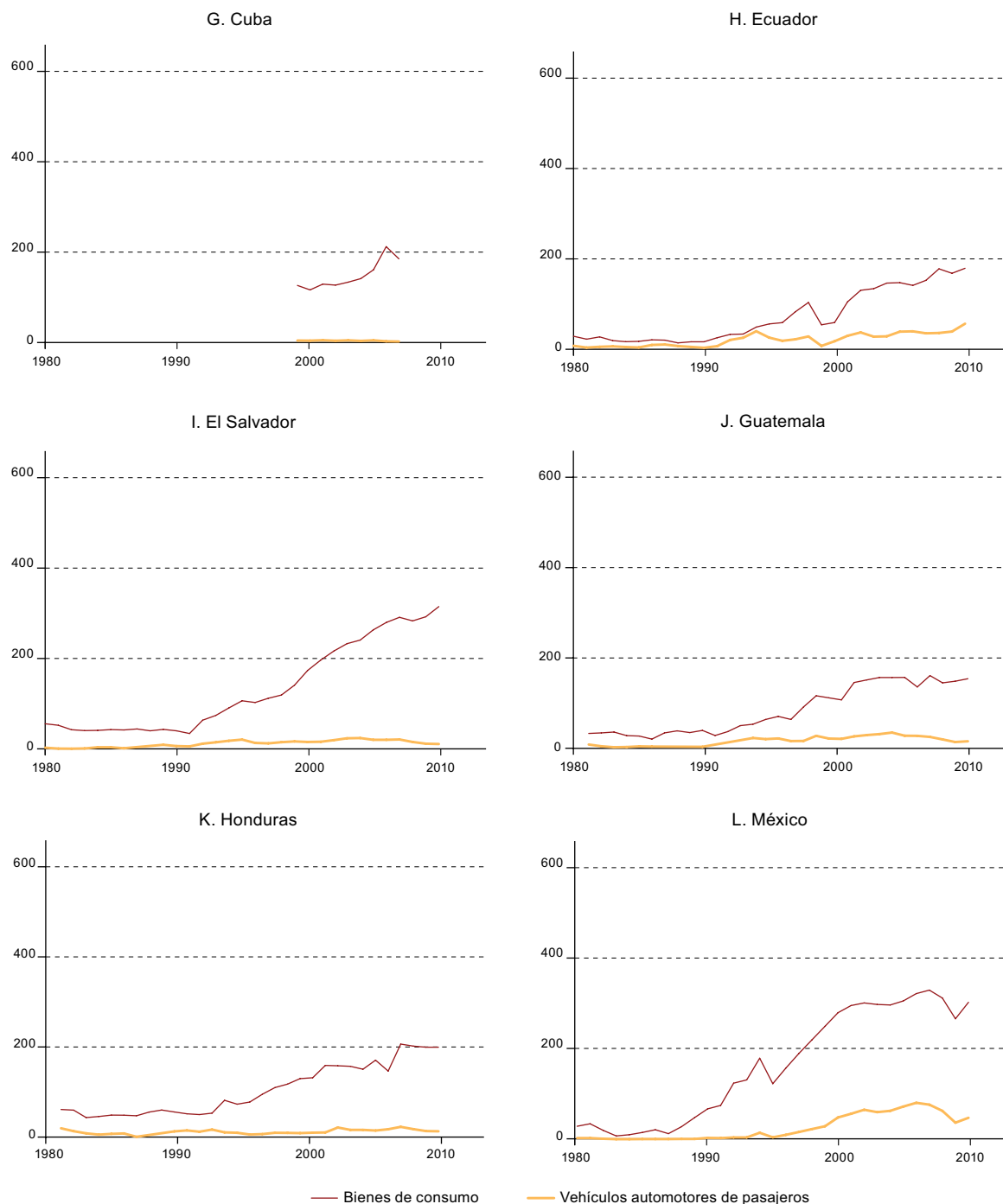
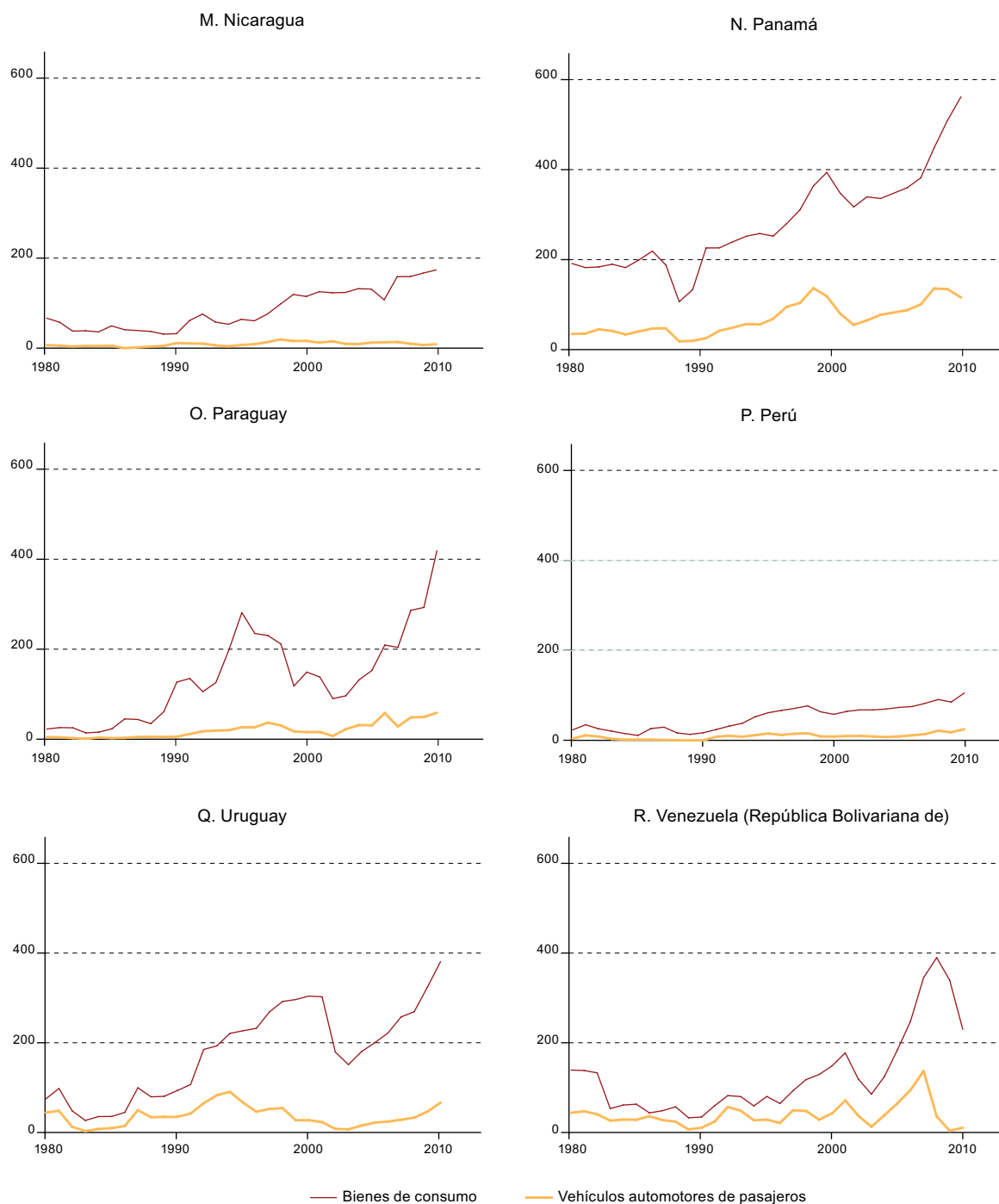


Gráfico IV.5 (continuación)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico IV.5 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

Cuadro IV.3
América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones
de bienes de consumo, 1980-2010^{a b}

Variables	1980-2010	1980-1990	1990-2000	2000-2010
PIB per cápita	3,452*** [0,167]	2,475*** [0,482]	4,590*** [0,313]	2,059*** [0,130]
Constante	-23,12*** [1,331]	-15,96*** [3,784]	-31,90*** [2,475]	-11,59*** [1,052]
Observaciones	533	186	189	193
Número de países	18	17	18	18

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se realizó una estimación de datos de panel utilizando efectos fijos y variables instrumentales. Como instrumento del PIB per cápita se recurrió a su primer rezago. Los datos de PIB per cápita, importaciones de bienes de consumo y población se obtuvieron de la base de datos CEPALSTAT. Las series de producto e importaciones están expresadas en dólares constantes de 2005 y en términos per cápita. Todas las variables son transformadas en logaritmo neperiano, lo que permite interpretar los coeficientes estimados como la elasticidad-ingreso (coeficiente del PIB per cápita).

^b Los errores estándares robustos se presentan entre corchetes. Nivel de significación:*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

En segundo lugar, se estimó una ecuación en que se consideran como variables independientes el PIB per cápita y el tipo de cambio real efectivo, para un período de tiempo más acotado, de 1990 a 2010 (véase el cuadro IV.4). Al incorporar otra variable explicativa, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones disminuye en comparación con la estimación anterior y es de 2,8. El coeficiente del tipo de cambio real efectivo, que representa la elasticidad-precio de la demanda de importaciones, resultó ser negativo y estadísticamente significativo. Como en el caso anterior, la elasticidad correspondiente a la década más reciente es menor que la de los años noventa.

Cuadro IV.4
América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda
de importaciones de bienes de consumo, 1990-2010^{a b}

Variables	1990-2010	1990-2000	2000-2010
PIB per cápita	2,821*** [0,130]	3,867*** [0,314]	1,713*** [0,124]
Tipo de cambio real efectivo	-1,224*** [0,122]	-0,909*** [0,183]	-0,904*** [0,105]
Constante	-12,13*** [1,261]	-21,90*** [2,858]	-4,591*** [1,245]
Observaciones	334	176	174
Número de países	16	16	16

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se realizó una estimación de datos de panel utilizando efectos fijos y variables instrumentales. Como instrumento del PIB per cápita se recurrió a su primer rezago. Los datos de PIB per cápita, importaciones de bienes de consumo, población y tipo de cambio real efectivo se obtuvieron de la base de datos CEPALSTAT. Las series de producto e importaciones están expresadas en dólares constantes de 2005 y en términos per cápita y el indicador de tipo de cambio real efectivo es un índice con base 100 en 2005. Todas las variables son transformadas en logaritmo neperiano, lo que permite interpretar los coeficientes estimados como la elasticidad-ingreso (coeficiente del PIB per cápita) y la elasticidad-precio (coeficiente del tipo de cambio real).

^b Los errores estándares robustos se presentan entre corchetes. Nivel de significación:*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

A la vez, resulta interesante analizar la elasticidad de la demanda de importaciones de vehículos automotores de transporte de pasajeros, que constituye una de las categorías de bienes de mayor elasticidad-ingreso dentro de la canasta de importaciones. En particular, los automóviles suelen ser considerados bienes de lujo o de consumo visible (Heffetz, 2011). Se estimó esta elasticidad para el período comprendido entre 1980 y 2010, utilizando el PIB per cápita como variable explicativa. La estimación arroja una elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de vehículos automotores de transporte de pasajeros de 3,8 (véase el cuadro IV.5). Para el período comprendido entre 1990 y 2010 se realizó otra estimación en que —además del PIB per cápita— se incluyó el tipo de cambio real efectivo, pero la variable no resultó estadísticamente significativa. Al igual que en el caso de los bienes de consumo, se observa un descenso de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de vehículos en la década de 2000 en comparación con la de 1990¹⁰.

¹⁰ Se contrastaron los intervalos de confianza.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro IV.5
América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones
de vehículos automotores de transporte de pasajeros, 1980-2010^{a, b}

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	1980-2010	1980-1990	1990-2000	2000-2010
PIB per cápita	3,791*** [0,348]	3,713*** [1,286]	3,912*** [0,713]	2,037*** [0,350]
Constante	-27,66*** [2,767]	-27,82*** [10,11]	-28,14*** [5,652]	-13,27*** [2,829]
Observaciones	512	170	182	193
Número de países	18	17	18	18

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se realizó una estimación de datos de panel utilizando efectos fijos y variables instrumentales. Como instrumento del PIB per cápita se recurrió a su primer rezago. Los datos de PIB per cápita, importaciones de bienes de consumo y población se obtuvieron de la base de datos CEPALSTAT. Las series de producto e importaciones están expresadas en dólares constantes de 2005 y en términos per cápita. Todas las variables son transformadas en logaritmo neperiano, lo que permite interpretar los coeficientes estimados como la elasticidad-ingreso (coeficiente del PIB per cápita).

^b Los errores estándares robustos se presentan entre corchetes. Nivel de significación: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

Las elevadas elasticidades-ingreso de las importaciones de bienes de consumo y de automóviles resultan problemáticas en diversos sentidos. Por un lado, pueden poner en riesgo la sostenibilidad del crecimiento regional, en la medida en que para evitar la restricción externa se requiere que en los países la elasticidad-producto de la demanda de importaciones sea inferior a la elasticidad-producto de la demanda de exportaciones por parte del resto del mundo (Thirwall, 1979). La aparente tendencia a la disminución de la elasticidad-ingreso de las importaciones de bienes de consumo y de automóviles en la última década podría ser una buena señal en ese sentido. Por otro lado, para sostener el dinamismo de las importaciones se requiere mantener un financiamiento externo, que en la región ha estado asociado principalmente en la última década a las exportaciones de productos primarios.

Estas exportaciones han sido intensivas en el uso de recursos naturales, lo que suscita interrogantes respecto de la sostenibilidad económica futura de la matriz productiva y sus consecuencias ambientales, en especial para las generaciones venideras. También plantea dudas más coyunturales acerca del probable freno del dinamismo de los precios de estos recursos naturales. Por otro lado, la elevada elasticidad-ingreso de las importaciones de vehículos automotores y el consumo asociado de gasolinas origina serias externalidades negativas desde el punto de vista urbano y ambiental, y se transforma en una restricción que ya resulta muy relevante en distintas ciudades de la región (véase el capítulo V).

En América Latina, la propensión media a consumir, estimada por la participación del consumo privado en el PIB, fue de alrededor del 70% en el período comprendido entre 1970 y 2012, y mostró a lo largo de esos 40 años una tendencia levemente descendente aunque muy dispar entre países. En el cuadro IV.6 se presentan los valores de la propensión media a consumir de cada país, así como los promedios de América Latina y del Caribe. En el período comprendido entre 1990 y 2012, la participación del consumo en el PIB registró en el Caribe un promedio del 68%, es decir, fue 2 puntos porcentuales menor que el promedio de América Latina en el mismo período (en ambos casos son promedios simples, calculados considerando cada año el total de países con información disponible).

En América Latina y el Caribe, el consumo privado representa una proporción relevante de la composición de la demanda (el promedio ponderado del cociente entre el consumo y el PIB entre 1970 y 2012 fue del 66%, según datos del Banco Mundial), pero su peso ha disminuido a lo largo del período. Por el contrario, en los países de la OCDE, si bien el promedio ponderado del cociente entre consumo privado y PIB es menor (61%), la tendencia ha sido creciente (véase el gráfico IV.6)¹¹. Como resultado, de acuerdo con los últimos datos disponibles en ambas regiones el consumo privado representa aproximadamente un 63% del PIB.

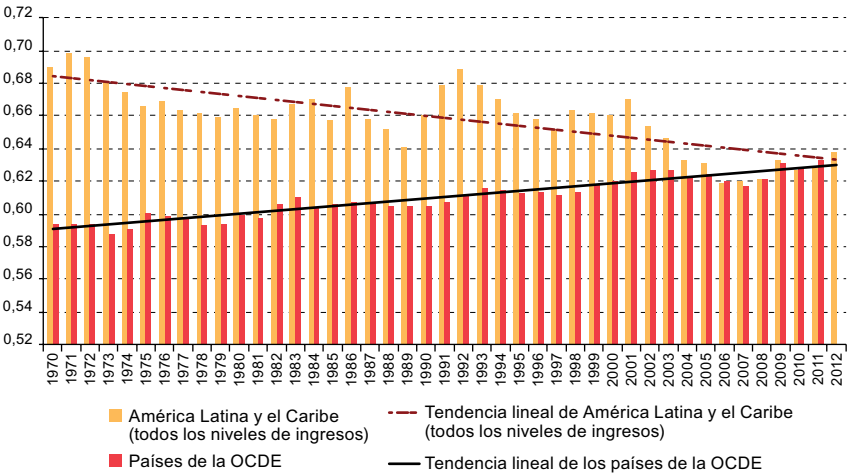
¹¹ Cabe señalar que a nivel de las decisiones de los agentes la propensión a consumir varía según su situación de actividad, su disposición a ahorrar en la fase activa y la riqueza neta que sean capaces de acumular (Modigliani y Brumberg, 1954). Esto significa que, en el agregado, sociedades con mayor proporción de ciudadanos inactivos tendrán tasas de consumo respecto del ingreso mayores que las de aquellas sociedades en que predominan las personas en edad activa. Este tipo de factores deben tenerse en cuenta al realizar comparaciones entre países.

Cuadro IV.6
América Latina y el Caribe (32 países): cociente entre el consumo privado y el PIB,
sobre la base de precios corrientes en moneda nacional, 1970-2012

América Latina	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Argentina	0,68	0,66	0,67	0,69	0,69	0,61	0,57	0,57
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,74	0,67	0,77	0,76	0,76	0,66	0,62	0,59
Brasil	0,69	0,69	0,59	0,62	0,64	0,60	0,60	0,62
Chile	0,70	0,71	0,62	0,63	0,64	0,58	0,59	0,63
Colombia	0,72	0,70	0,64	0,66	0,69	0,66	0,63	
Costa Rica	0,74	0,66	0,61	0,71	0,67	0,67	0,64	0,65
Cuba			0,54	0,71	0,61	0,53	0,50	
Ecuador	0,74	0,57	0,63	0,72	0,65	0,69	0,64	0,62
El Salvador	0,76	0,72	0,89	0,87	0,88	0,93	0,93	0,93
Guatemala	0,78	0,79	0,84	0,86	0,84	0,88	0,86	0,86
Haití			0,94	0,85	0,86			
Honduras	0,73	0,69	0,67	0,64	0,71	0,75	0,78	0,79
México	0,72	0,65	0,70	0,67	0,67	0,67	0,66	
Nicaragua	0,74	0,83	0,66	0,85	0,85	0,87	0,84	0,83
Panamá	0,61	0,45	0,57	0,52	0,60	0,62	0,60	
Paraguay	0,77	0,71	0,77	0,64	0,65	0,62	0,70	0,73
Perú	0,66	0,55	0,74	0,71	0,71	0,66	0,62	0,62
República Dominicana	0,79	0,82	0,82	0,81	0,78	0,82	0,87	0,85
Uruguay	0,75	0,76	0,70	0,73	0,77	0,69	0,68	0,69
Venezuela (República Bolivariana de)	0,52	0,53	0,62	0,69	0,52	0,47	0,56	0,59
América Latina (promedio simple)	0,72	0,68	0,70	0,72	0,71	0,68	0,68	0,70
El Caribe								
Antigua y Barbuda			0,48	0,49	0,54	0,68	0,59	0,57
Bahamas			0,63	0,68	0,64	0,66	0,68	0,70
Barbados			0,70	0,75	0,73	0,74	0,71	
Belice			0,60	0,72	0,74	0,72	0,70	
Dominica			0,66	0,64	0,72	0,82	0,81	0,71
Granada			0,61	0,68	0,65	0,76	0,87	0,92
Guyana						0,73	0,87	0,90
Jamaica			0,65	0,70	0,75	0,79	0,82	
Saint Kitts y Nevis			0,58	0,57	0,61	0,57	0,78	0,73
San Vicente y las Granadinas			0,64	0,64	0,65	0,76	0,86	0,90
Santa Lucía			0,69	0,60	0,65	0,60	0,70	0,69
Trinidad y Tabago			0,54	0,49	0,57	0,31		
El Caribe (promedio simple)			0,61	0,63	0,66	0,68	0,76	0,77

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

Gráfico IV.6
América Latina y el Caribe y países de la OCDE: cociente entre el consumo privado y el PIB,
promedios ponderados, 1970-2012

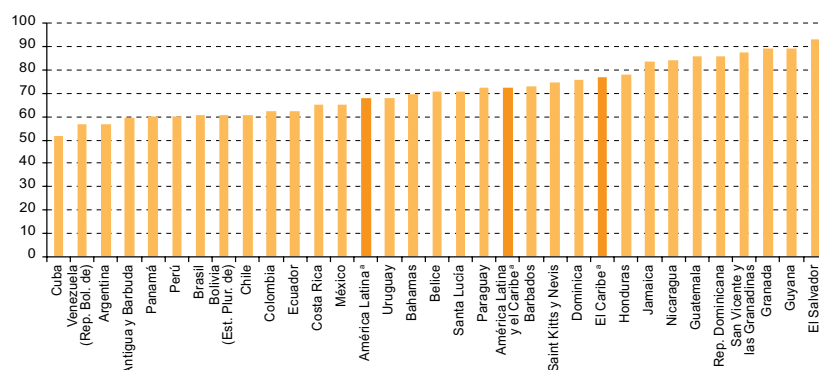


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En el promedio de la propensión a consumir de la región se esconde una gran heterogeneidad, pues coexisten países (como El Salvador) en que la tasa de consumo alcanza más del 90%, junto con otros donde solo se acerca al 50% (véase el gráfico IV.7). Otro conjunto de países exhiben valores más cercanos a los que presentan los países de la OCDE.

Gráfico IV.7
América Latina y el Caribe: consumo de los hogares como proporción del PIB, promedio, 2010-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.
^a Promedio.

La propensión media a consumir resulta una variable macroeconómica importante. Si es elevada, puede impactar negativamente en las tasas de ahorro privado internas, de modo que para emprender las inversiones que requieren los países en desarrollo se necesitan mayores aportes del ahorro externo y el ahorro público (véase Bresser-Pereira y Nakano, 2003; Feldstein y Horioka, 1980). En esa línea, las diferencias que existen entre los países en cuanto a la participación del consumo en el PIB pueden explicarse desde la perspectiva opuesta, es decir, analizando el ingreso no consumido o ahorro. En todo el mundo, los países han mostrado diversas trayectorias en cuanto a sus patrones de ahorro y en particular desde la década de 1960 se ha observado una divergencia muy notoria entre los países en desarrollo. Mientras que en Asia Oriental aumentan las tasas de ahorro, en América Latina se han estancado (Edwards, 1996; Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén, 2000; Reinhardt, 2008; CEPAL, 2012a). Algunos autores afirman que la disparidad regional de las tasas de ahorro está relacionada con la divergencia de los ingresos per cápita: los países que presentan mayores tasas de ahorro son aquellos en que se ha producido un mayor crecimiento del ingreso (Gavin, Hausmann y Talvi, 1997; Loayza Schmidt-Hebbel y Servén, 2000).

En el cuadro IV.7 se compara la importancia de los componentes de la demanda interna de América Latina y el Caribe con la de otras regiones durante la última década. Se presentan los porcentajes de ahorro interno, formación bruta de capital, gasto en consumo final de los hogares y gasto en consumo del gobierno¹². La proporción de gasto en consumo final de los hogares es similar en América Latina y el Caribe y Asia Meridional, y considerablemente superior a la que se registra tanto en Asia Oriental y el Pacífico como en Europa y Asia Central. El porcentaje de gasto en consumo del gobierno en América Latina y el Caribe es el segundo más bajo (solamente es inferior en Asia Meridional). En cuanto al ahorro interno, la región presenta una tasa en torno al 22%, mayor que la de América del Norte (14%), similar a la de Europa y Asia Central y considerablemente inferior tanto a la de Asia Oriental y el Pacífico como a la de Oriente Medio y Norte de África. La tasa de formación bruta de capital de la región es similar a la de ahorro y lo mismo ocurre en cuanto a la comparación con las demás regiones. Históricamente, la tasa de formación bruta de capital de la región ha sido inferior a la de otras regiones emergentes. Su deficiente evolución se vincula, entre otros aspectos, con la reacción de los gobiernos ante las crisis, en particular con las decisiones sobre inversión pública (CEPAL, 2012).

¹² El ahorro interno se obtiene como la diferencia entre el PIB y el gasto en consumo total.

Cuadro IV.7
Ahorro, inversión y gasto como proporción del PIB, promedios ponderados, 2000-2012
(En porcentajes)

2000-2012	Ahorro interno	Formación bruta de capital	Gasto en consumo de los hogares	Gasto en consumo del gobierno
América Latina y el Caribe	21,7	21,0	63,5	14,8
América del Norte	14,1	18,1	69,4	16,6
Asia Oriental y el Pacífico	30,5	27,8	53,4	16,1
Europa y Asia Central	21,7	20,1	57,9	20,4
Asia Meridional	26,3	30,6	63,0	10,7
Oriente Medio y Norte de África	35,2	24,4	48,0	16,8
África Subsahariana	17,3	20,1	65,8	16,9
Países de renta alta (OCDE)	19,1	19,9	62,4	18,6
Países de renta media	30,5	29,6	55,6	13,9
Países de renta media baja	24,5	28,0	64,2	11,3
Países de renta media alta	32,3	30,1	53,1	14,7
Países de renta baja	9,8	21,7	79,5	10,7
Mundo	21,8	21,6	60,7	17,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Las bajas tasas históricas de ahorro nacional han contribuido (junto con la falta de solidez de los sistemas financieros, principalmente el bancario de corto plazo, y el escaso desarrollo de los mercados de capitales) al bajo nivel de acceso al financiamiento que caracteriza a los países de la región. La evidencia muestra que, en comparación con otras regiones, los niveles de inclusión financiera en América Latina y el Caribe son bajos y desiguales.

Actualmente, cerca del 40% de la población regional tiene acceso a las instituciones financieras formales, una proporción muy inferior a la que se registra en Asia y el Pacífico (70%) y al promedio de los países avanzados (90%). Además, la diferencia de acceso entre los estratos de menores y de mayores ingresos es más alta en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo (Banco Mundial, 2013).

Las restricciones que tienen los hogares para acceder al financiamiento pueden explicar, al menos parcialmente, el hecho de que el consumo tenga una volatilidad similar a la del ingreso en algunos países, incluidos los de la región. En efecto, en un mercado de capitales perfecto, los agentes pueden solicitar un préstamo si su consumo óptimo actual supera su ingreso corriente, y esto redundaría en que el consumo siguiera trayectorias “suaves”, no totalmente asociadas a los ciclos económicos. Sin embargo, si los consumidores no pueden acceder al crédito (es decir, enfrentan restricciones de liquidez), su consumo corriente quedará restringido al ingreso corriente.

América Latina se ha destacado por presentar un desempeño económico de largo plazo caracterizado por la presencia de altos y persistente niveles de volatilidad (Bértola y Ocampo, 2010; Fanelli, 2006 y 2008). Además, en la región la volatilidad del consumo suele ser aun mayor que la volatilidad del producto, mientras que en los países desarrollados se observan sendas de consumo más atenuadas (CEPAL, 2010 y 2008; Fanelli, Lorenzo y Oddone, 2003; Rius, 2008; Toledo, 2008). En la región el consumo agregado, más que suavizar la trayectoria del ingreso, parece reproducir la volatilidad del ingreso. Esto significa que los choques de ingreso se transfieren, sin amortiguación, al consumo privado y, en consecuencia, a las condiciones de vida de la población. Las configuraciones institucionales vigentes en la región pueden ser, al menos en parte, responsables de esa volatilidad del consumo (véase el recuadro IV.1).

La volatilidad del consumo puede ilustrarse a partir de las desviaciones estándares de sus tasas de crecimiento o volatilidad real. Esta información, para el período comprendido entre 1970 y 2012, se presenta en el gráfico IV.8, donde se ordenan los países según su nivel medio de ingreso per cápita. Como rasgo general, se observa que en los países que tienen menores niveles medios de PIB per cápita el consumo per cápita presenta mayor variabilidad. Así, los países de América Latina y el Caribe se ubican entre los que exhiben menores niveles de ingreso y una mayor inestabilidad de su consumo, en comparación con la situación de los países desarrollados.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Recuadro IV.1 Instituciones y consumo

Tal como otros agregados económicos, el consumo privado está condicionado por las instituciones formales e informales de una sociedad. Además de estar influido directamente por los mercados —que pueden entenderse como instituciones especializadas en ciertas transacciones—, el consumo privado es afectado por las normas que moldean la competencia entre oferentes de bienes y servicios, y por la existencia de un Estado de bienestar que amortigua los choques adversos. Más aún, comportamientos como el consumo de bienes de estatus o la emulación de patrones de consumo que se perciben como símbolos de movilidad expresan valores internalizados, es decir, instituciones informales encarnadas en visiones de sociedad.

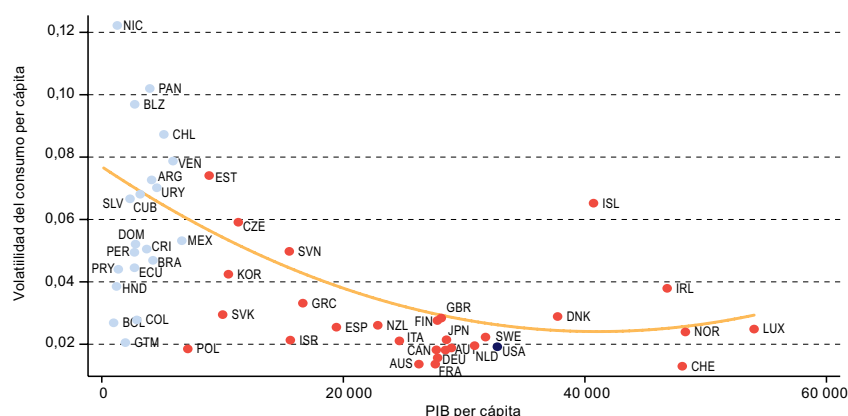
A su vez el consumo y su trayectoria condicionan instituciones dentro de los países. Una característica notoria de la trayectoria del consumo en América Latina es su alta volatilidad en comparación con el consumo de economías de mayor desarrollo o con la dinámica de otros agregados (en particular, el ingreso de los hogares) en las propias economías de la región. En términos sociopolíticos, esto significa que los choques macroeconómicos se transmiten

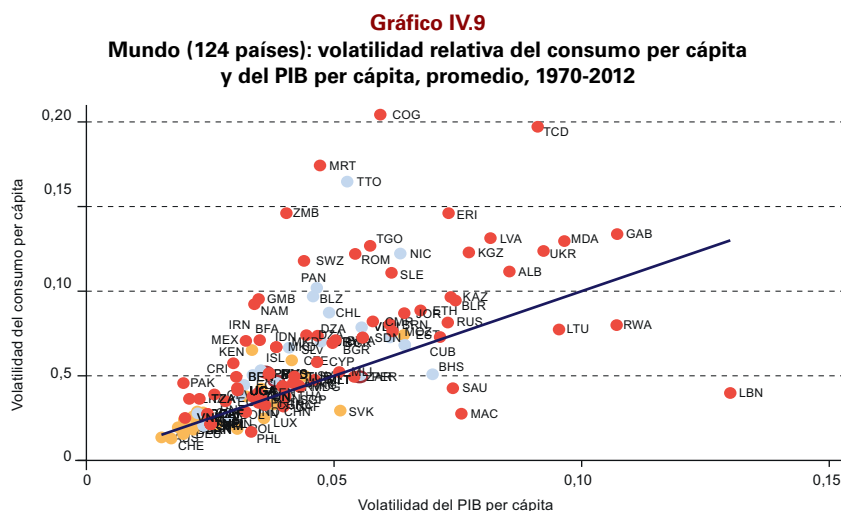
casi sin atenuación al consumo privado y, en última instancia, a las condiciones de vida de la población. Esta característica de la región puede tener impactos negativos sobre la cohesión social y la confianza en instituciones como el mercado, el sistema político o el aparato del Estado.

A modo de ejemplo, los marcos institucionales para la provisión de servicios financieros (incluida la normativa tendiente a promover y proteger la competencia, además de la regulación prudencial y la supervisión) se encuentran entre los más relevantes para la dinámica del consumo, pero son a la vez los más afectados por la volatilidad del consumo. En efecto, en tiempos de bonanza tienden a ser menos visibles las disfuncionalidades de las instituciones existentes y menos imperioso su fortalecimiento. En cambio, las medidas que suelen tomarse durante una crisis o recesión profunda suelen ser de calidad inferior a aquellas que podrían diseñarse en tiempos de normalidad. En suma, los ciclos pronunciados del consumo son parte del problema de construcción de instituciones para el desarrollo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Rius, “The political economy of reforming domestic financial architectures”, *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures*, J.M. Fanelli (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.

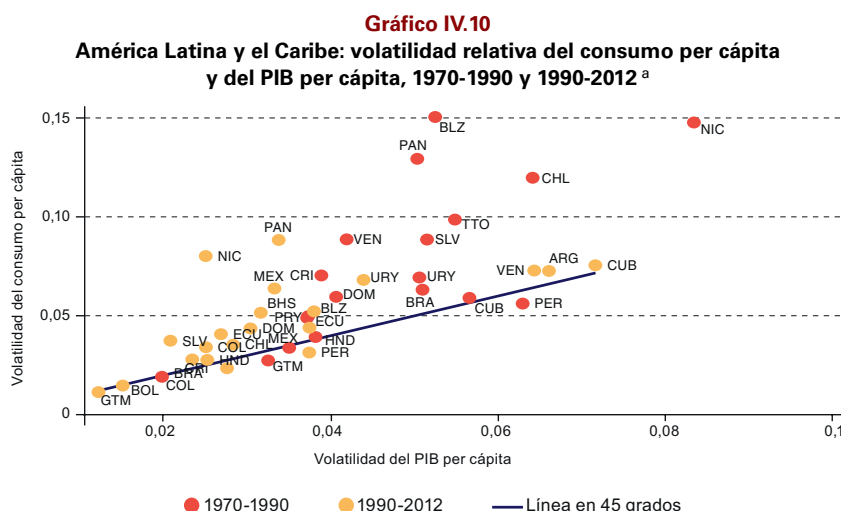
Gráfico IV.8
América Latina y el Caribe: volatilidad del consumo per cápita en comparación con la de los países de la OCDE, promedio, 1970-2012^a
(Sobre la base de series en dólares constantes de 2005)





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Si se analizan los datos por subperíodos, se aprecia que en las últimas décadas en los países de América Latina y el Caribe se ha logrado estabilizar la trayectoria del consumo y disminuir la volatilidad del producto (véase el gráfico IV.10).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

^a Se excluye a Trinidad y Tabago.

En la última década, la región se ha caracterizado por el dinamismo del consumo, aunque los niveles continúan siendo muy inferiores a los de países desarrollados. La volatilidad de ese consumo sugiere que existen mercados de capitales imperfectos. A continuación se profundiza en los aspectos vinculados con el endeudamiento de los hogares.

2. Endeudamiento de los hogares

El comportamiento del consumo de los hogares presenta significativas diferencias dependiendo de su posición en la distribución del ingreso. En particular, el comportamiento del endeudamiento de los hogares de los deciles inferiores está altamente influido por una suerte de norma social del consumo, basada en los patrones de consumo del pasado y en el comportamiento consumidor del grupo de referencia (Kim, Setterfield y Mei, 2013).

Los patrones emulativos de consumo y otras interdependencias pueden inducir a los consumidores —en forma ocasional o regular— a procurar alcanzar niveles de consumo superiores a sus ingresos, para lo que requieren la capacidad de obtener crédito de algún tipo. Si bien el acceso al crédito puede posibilitar desempeños valiosos (por

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

ejemplo, suavizar la trayectoria del consumo o permitir a hogares de recursos modestos adquirir bienes relativamente costosos), con determinados niveles y tasas de interés los hogares pueden caer en trampas de endeudamiento y llegar al punto de contraer deudas para pagar deudas. La economía conductual proporciona hipótesis que arrojan luz sobre los mecanismos de toma de decisiones que llevan a las personas y familias a situaciones adversas para sus propios intereses. El consumo posicional puede alimentar los procesos que conducen a esas situaciones (Frank, 2007).

La información necesaria para analizar estos aspectos en profundidad es aún escasa en la región (véase el recuadro IV.2). A pesar de sus limitaciones, las encuestas de gastos e ingresos de los hogares permiten visualizar que la carga financiera de los hogares es, en general, creciente a medida que aumenta el ingreso per cápita (en algunos países presenta una distribución bimodal y/o tiene un valor modal antes del último decil. A grandes rasgos, la utilización de crédito está desigualmente distribuida por deciles, incluso en términos relativos al gasto o al ingreso de cada estrato, pero tiende a ser mínima en los deciles bajos y máxima en el tercio superior de la distribución. Este patrón es consistente con mercados financieros en que existe un “racionamiento” del crédito debido a asimetrías de información y ausencia o ineficacia de políticas correctivas (Stiglitz y Weiss, 1981). En esas condiciones, cabe esperar que los intermediarios financieros presten menos de lo que se demanda (es decir, que haya demanda insatisfecha) en cada nivel de la tasa de interés. En otras palabras, una interpretación de la evidencia basada en la teoría sugiere que existen sectores excluidos del acceso al crédito.

Recuadro IV.2

Fuentes de información sobre el endeudamiento de los hogares

Para avanzar en la comprensión de las decisiones de consumo que toman los hogares, es necesario conocer mejor la contracara de estas decisiones, estudiando los determinantes del ahorro y el endeudamiento. Una fuente de información para este tipo de estudios son las llamadas encuestas sobre las finanzas de las familias, que proporcionan datos sobre ingresos, gastos, activos acumulados y deudas de los hogares. Ejemplos de relativa larga data de estas encuestas son la *Survey of Consumer Finances* (SCF), realizada en los Estados Unidos, o la *Encuesta financiera de las familias* (EFF) de España. En América Latina, estos relevamientos están poco extendidos; los países donde se han aplicado son Chile, Colombia y el Uruguay^a.

El objetivo de este tipo de encuestas es comprender las características del entorno financiero de las familias, buscando identificar y monitorear sistemáticamente los posibles riesgos de la actividad financiera. Se recoge información en detalle sobre activos y pasivos financieros, acceso a servicios y productos financieros y nivel de endeudamiento de los hogares,

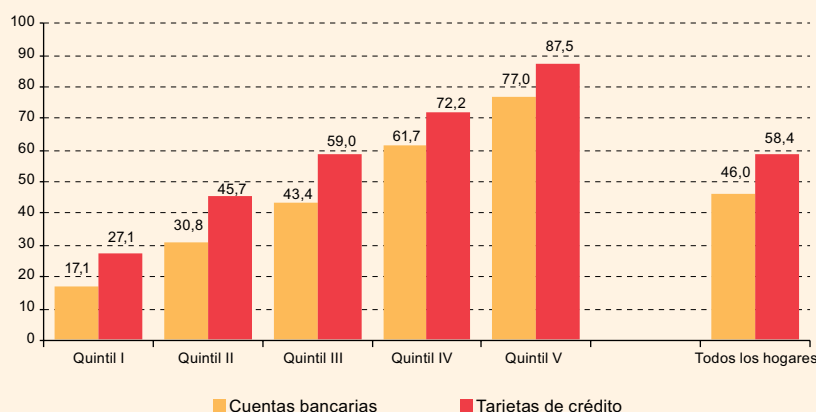
entre otros aspectos. En su diseño se suele producir una sobrerrepresentación de los hogares de mayores ingresos. Más aún, en muchas experiencias internacionales este procedimiento se ha realizado con el apoyo de las autoridades tributarias, que proporcionan información sobre la renta de los contribuyentes, lo que permite construir, respetando el secreto estadístico, un marco muestral más preciso de los hogares con mayores ingresos.

Un ejemplo del tipo de información que se recoge en estas encuestas puede verse en los dos gráficos que se presentan a continuación: en el primero se muestra la tenencia de cuentas bancarias y tarjetas de crédito en el Uruguay por quintil de ingresos, y en el segundo el porcentaje de hogares que tienen pasivos y el tipo de pasivos, en Chile y el Uruguay.

Al aplicar este tipo de encuestas se enfrentan varias dificultades metodológicas; sin embargo, constituyen instrumentos útiles para conocer la exposición de los hogares al mercado financiero y sus fluctuaciones.

Gráfico 1

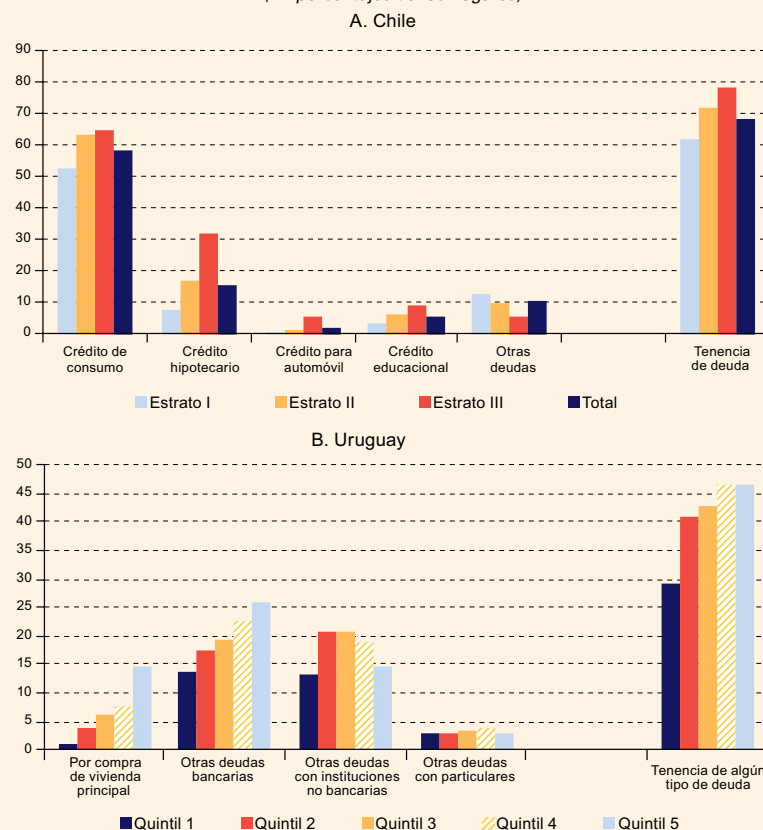
Uruguay: tenencia de cuentas bancarias y tarjetas de crédito, por quintil de ingresos, 2012
 (En porcentajes de los hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos, 2012.

Recuadro IV.2 (conclusión)

Gráfico 2
Chile y Uruguay: tenencia de pasivos por parte de los hogares, por tipo de pasivo y estrato de ingresos, 2012
(En porcentajes de los hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Financiera de Hogares de Chile y la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos, 2012.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a La Encuesta Financiera de Hogares (EFH) de Chile se aplica regularmente desde 2007 a solicitud del Banco Central de Chile. La Encuesta Financiera de Colombia se aplicó en 2010 a una submuestra de la muestra de la ciudad de Bogotá de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, mientras que la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos se realizó entre octubre de 2012 y enero de 2013, a pedido del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Uruguay.

Si bien las fallas de mercado que originan el racionamiento del crédito impiden a ciertas familias suavizar la trayectoria de su consumo corriente e invertir en activos que consideran valiosos, desde otro punto de vista un poco de “arena en los engranajes” de provisión de crédito al consumo puede reportar beneficios sociales no buscados. Como se muestra a continuación, en algunos países el endeudamiento de las familias creció significativamente en la más reciente expansión de las economías latinoamericanas.

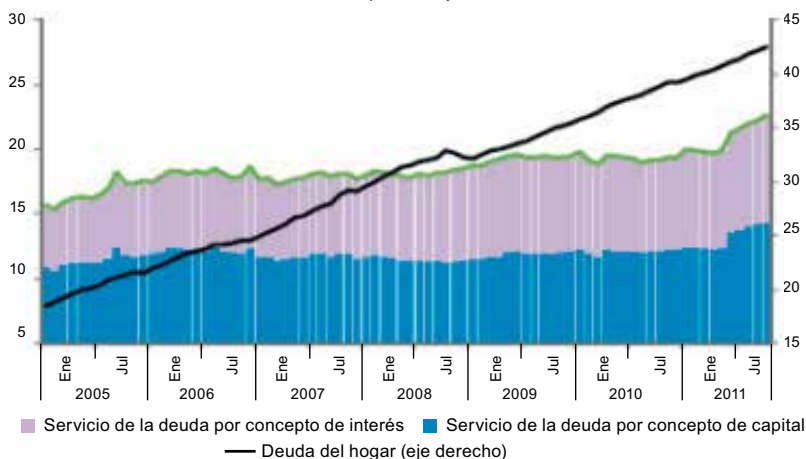
En el Brasil, el aumento del ingreso de los hogares, la extensión de la bancarización y las condiciones del mercado de crédito han permitido que desde 2005 la deuda como porcentaje del ingreso disponible de las familias crezca cerca de 25 puntos porcentuales, al mismo tiempo que los indicadores de servicio de la deuda se mantienen bajo el 25% (véase el gráfico IV.11).

Una parte del crecimiento del endeudamiento es reflejo de la existencia de más hogares que cuentan con acceso a los servicios que proporciona el sistema financiero. En el Brasil la tenencia de tarjetas de crédito aumentó en todos los percentiles de la distribución del ingreso entre 2003 y 2009, especialmente en los tramos medios (véase el gráfico IV.12).

En Chile, el número de tarjetas de crédito en circulación y el monto global de las líneas de crédito aprobadas para ese instrumento se multiplicó entre 6 y 7 veces desde 1991 hasta 2007, y al menos el monto de las líneas continuó creciendo aceleradamente con posterioridad a ese año (véase el gráfico IV.13).

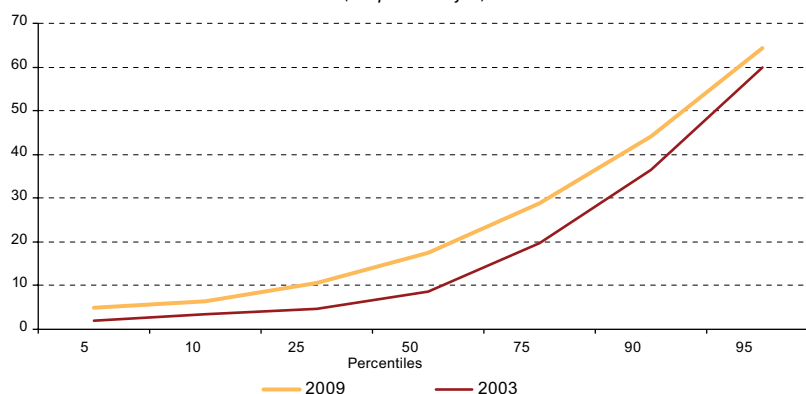
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico IV.11
Brasil: endeudamiento de los hogares como proporción del ingreso disponible,
enero de 2005 a julio de 2011
(En porcentajes)



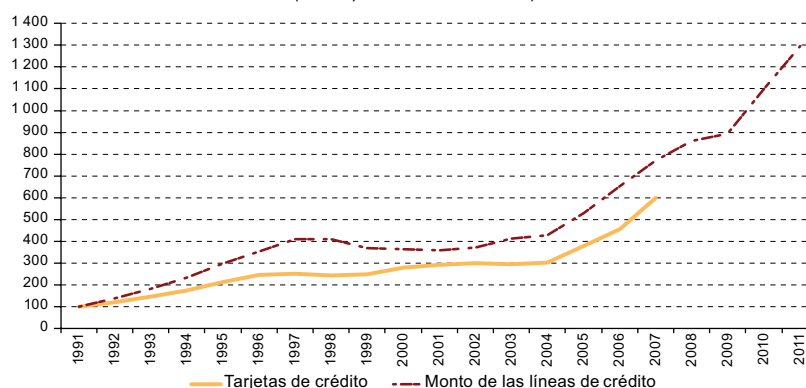
Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress", *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C., 2013.

Gráfico IV.12
Brasil: tenencia de tarjetas de crédito, por percentil de ingresos de los hogares, 2003 y 2009
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress", *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C., 2013.

Gráfico IV.13
Chile: evolución del número de tarjetas de crédito y del monto global de las líneas de crédito
aprobadas para ese instrumento, 1991-2011
(Índice, año base 1991=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, *Informe de Estabilidad Financiera 2012 (segundo semestre)*, Santiago de Chile, 2012 (La forma de computar el número de tarjetas activas varía sustancialmente en 2008; Monto de las líneas de crédito a precios constantes, deflactados por IPC).

Desde una perspectiva convencional sobre el consumo y el desarrollo se considera auspiciosa la difusión de las tarjetas y otros instrumentos de crédito, ya que permitirían a los consumidores acercarse a una asignación intertemporal óptima. En cambio, desde la perspectiva “conductual” del consumo, la expansión del crédito al consumo, y en particular el que se otorga mediante tarjetas, plantea otros matices.

La economía conductual identifica fenómenos de ilusión monetaria (como confundir la disponibilidad de liquidez con la obtención de un ingreso adicional), tasas de descuento hiperbólicas (valoración extrema del presente en comparación con el futuro, asociada a “fallas de la voluntad”) y limitada atención a las condiciones asociadas (“letra chica”) de los contratos (limitaciones cognitivas). Estos fenómenos pueden provocar que la expansión de la oferta de tarjetas se transforme en trampas de endeudamiento para un número importante de consumidores (Thaler y Sunstein, 2008; Khaneman, 2011). En efecto, la tarjeta de crédito puede ser percibida por consumidores que no realizan un análisis racional suficiente como una puerta fácil de acceso al consumo presente, que favorece la postergación de sacrificios (por ejemplo, el ahorro necesario) y permite efectuar compras particularmente deseables; sin embargo, después a estos consumidores les resulta difícil salir del endeudamiento (ya sea porque han subestimado los costos y riesgos o sobreestimado la fuerza de voluntad y capacidad de gestión financiera del hogar).

En todo caso, el desafío de gestionar el endeudamiento de las familias como una variable macroeconómica relevante no se limita al mercado de las tarjetas de crédito. En el Brasil, en los años comprendidos entre 2003 y 2005 y entre 2006 y 2009 se observó un incremento de los hogares que adquirieron bienes de consumo duraderos mediante créditos en cuotas (a plazo), en su mayoría otorgados por las propias empresas de comercio minorista, en condiciones no necesariamente más ventajosas que la compra con tarjeta. En el período comprendido entre 2006 y 2009, los hogares brasileños que habían adquirido dos o más bienes duraderos con esa modalidad alcanzaban un porcentaje entre alrededor del 20% y más del 50%, dependiendo de los percentiles de ingresos (FMI, 2013, pág. 9).

La mayor formalización del empleo que ha acompañado al crecimiento en la fase reciente parece ser otro factor importante para explicar la expansión del crédito, en especial en países como el Perú, donde existe una extendida economía informal (véase el gráfico IV.14). Las políticas públicas y las dinámicas de mercado probablemente han contribuido a mantener el crédito en una trayectoria paralela al crecimiento del empleo formal. A la inversa, el acceso a crédito podría operar como incentivo para la formalización.

Gráfico IV.14
Perú: tasas de crecimiento anual del crédito a los hogares y del empleo,
septiembre de 2009 a marzo de 2013
(En porcentajes)

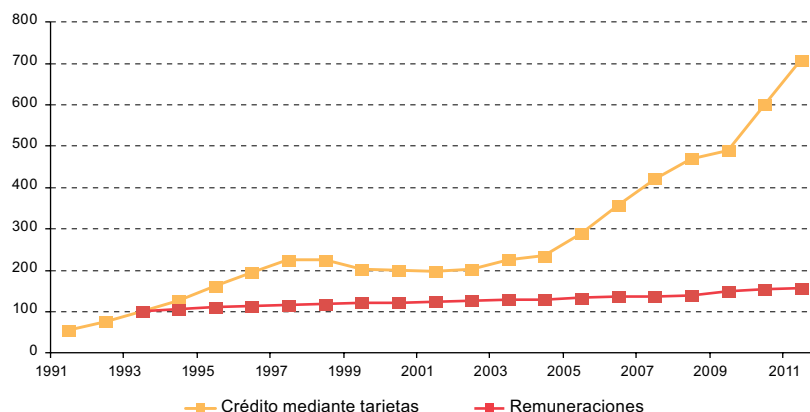


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Reporte de Estabilidad Financiera*, Lima, marzo de 2013.

En cambio, en el gráfico IV.15 se ilustra, para el caso chileno, que la expansión de ciertos instrumentos de crédito al consumo que prometen gratificación instantánea ha sido mucho más acelerada que el crecimiento de la remuneración media (ambos a precios constantes). Mientras que el monto prestado a los consumidores mediante tarjetas de crédito se multiplicó por algo más de 7 desde 1993, la remuneración media en el sector privado formal apenas creció un 50% en el mismo período.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

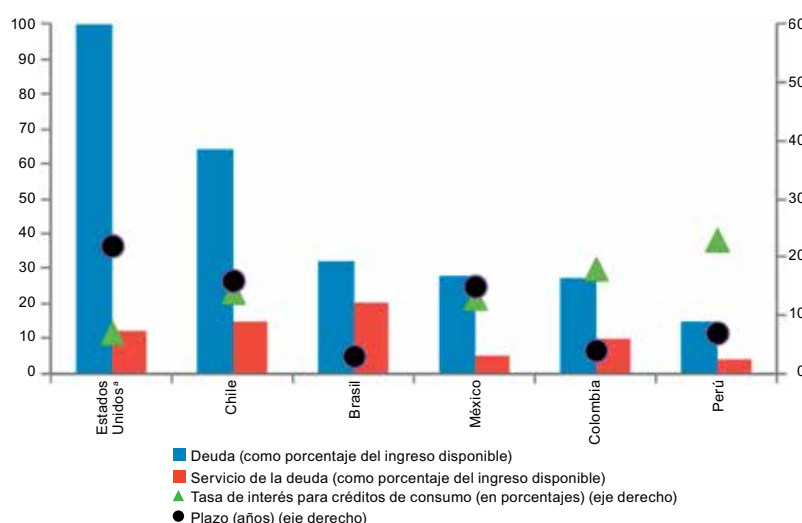
Gráfico IV.15
Chile: evolución del monto de crédito otorgado mediante tarjetas y del índice de remuneraciones reales, 1991-2011
(Índice, año base 1993=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central de Chile, para el crédito mediante tarjetas; y del Instituto Nacional de Estadística (INE), para las remuneraciones nominales y el IPC.

¿Puede hablarse entonces de situaciones de sobreendeudamiento asociadas a la expansión del consumo que pongan en duda la sostenibilidad del proceso?¹⁴ Si se toman en consideración los indicadores agregados, la respuesta más razonable sería negativa. Como se muestra en el gráfico IV.16, en los países latinoamericanos el endeudamiento no supera, en general, el 50% del ingreso disponible de las familias y en varios de ellos los niveles son bastante inferiores¹⁵. Este porcentaje contrasta significativamente con los niveles de endeudamiento de países europeos o los niveles anteriores a la crisis de 2008 en los Estados Unidos. Asimismo, como se muestra en el gráfico IV.17, los niveles de endeudamiento de la región parecen corresponder —o ser inferiores— a los que se esperarían en economías de similar nivel de desarrollo relativo, medido por su PIB per cápita.

Gráfico IV.16
América Latina: deuda de los consumidores, 2011
(En porcentajes del ingreso disponible)

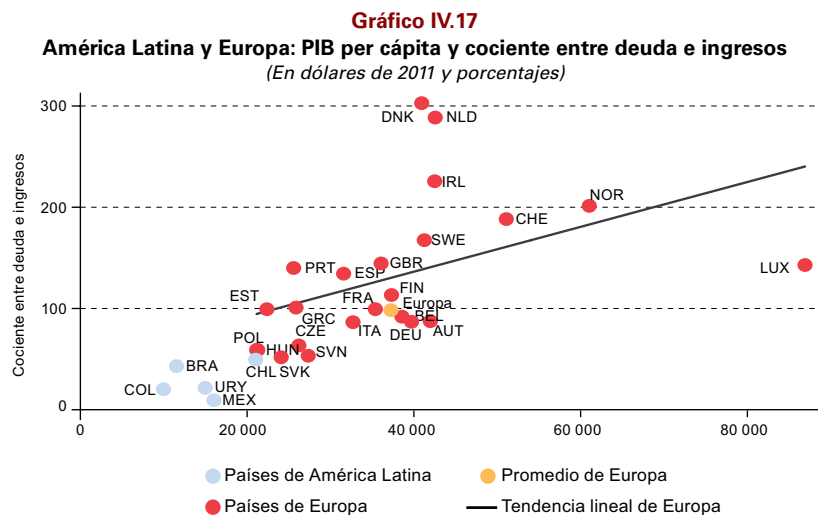


Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress", *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C., 2013.

^a Datos correspondientes a 2010.

¹⁴ Sobre las dificultades que existen para definir conceptual y operativamente esa condición, véase Banco Central de Chile (2012), págs. 33 y 34.

¹⁵ Las cifras disponibles para un mismo país en distintos momentos así como las cifras de los distintos países difieren en parte debido a variaciones en la metodología de cálculo que, en una perspectiva purista, impedirían la comparación directa.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los bancos centrales y superintendencias de servicios financieros del Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

Cuadro IV.8
América Latina (países seleccionados): indicadores de endeudamiento de las familias
(En porcentajes)

	Cociente entre deuda total e ingresos anuales disponibles	Cociente entre cargos financieros por mes e ingresos mensuales	Año al que corresponde la información y observaciones
Brasil	43,0	22,5	2011
Chile	49,5	23,5	2005 y 2008 ^a
Chile	5,1	20,1	2010 ^b
Colombia	21,1	20,3	2010
México		5,1	2006
Perú		37,0	2010
Uruguay	21,6		2011

Fuente: Para el Brasil: Banco Central del Brasil, *Relatório de Estabilidade Financeira*, Brasília, septiembre de 2013 [en línea] <http://www.bcb.gov.br/?RELESTAB201309>; para Chile: Banco Central de Chile, *Informe de Estabilidad Financiera 2005, Informe de Estabilidad Financiera 2010*, primer semestre, Santiago, 2010 e *Informe de Estabilidad Financiera 2013*, Santiago, julio de 2013; para Colombia: Banco de la República de Colombia, *Informe de Estabilidad Financiera 2012*, Bogotá, septiembre de 2012; para México: Banco de México, *Reporte sobre el Sistema Financiero 2006*, México, D.F., 2007; para el Perú: Banco Central de Reserva del Perú, *Reporte de Estabilidad Financiera*, Lima, marzo de 2012, pág. 18; para el Uruguay: Banco Central del Uruguay, *Reporte de Estabilidad Financiera*, Superintendencia de Servicios Financieros, junio de 2012, pág. 30.

^a Promedio de todos los hogares.
^b Mediana de los hogares que tienen deuda.

Para tener una perspectiva más comprehensiva de las funciones y roles del sistema financiero, el análisis no debe limitarse a los indicadores agregados de deuda o carga financiera como proporción de los ingresos, sino que es necesario examinar también las características de los sectores más endeudados, su perfil socioocupacional y su capacidad de repago. Por ejemplo, Álvarez y Opazo (2010) muestran que casi tres cuartas partes de la deuda total de los hogares chilenos en 2010 correspondían a obligaciones contraídas por hogares de los dos quintiles superiores, en tanto que los dos quintiles más bajos solo concentraban el 12% de la deuda de las familias. La mayor capacidad financiera, posesión de activos liquidables y nivel y estabilidad de ingresos de los segmentos altos de la escala podría tranquilizar a superintendencias o bancos centrales respecto del monto de la deuda que puede estar en riesgo. Sin embargo, si el análisis se limitara a ese aspecto, se pasaría por alto el hecho de que la tasa de familias endeudadas es apenas menor en los percentiles más bajos de la distribución del ingreso en comparación con los más altos, y que proporciones importantes de las familias más pobres están altamente endeudadas.

Siguiendo con el ejemplo chileno, se observa que la proporción de hogares endeudados en los dos primeros quintiles de la escala de ingresos (57%) difiere relativamente poco de la que se registra en los quintiles cuarto y quinto (67%). Tomando en cuenta estas consideraciones, algunos autores (Fuenzalida y Tagle, 2009) han realizado ejercicios de simulación para establecer los efectos probables de choques adversos de empleo o ingresos. En países donde los cocientes entre deuda e ingresos son elevados para la región (por ejemplo, Chile), esos estudios no parecen indicar que la estabilidad financiera esté amenazada por excesos de exposición de los bancos al crédito otorgado a los hogares, pero confirman la existencia de riesgos de desestabilización de las finanzas de los hogares más pobres ante caídas de

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

los salarios o aumentos del desempleo. En suma, la mayor bancarización y oferta de crédito a las familias alimentó crecimientos importantes del grado de endeudamiento, probablemente fomentados por consumos posicionales y emulativos, así como por una racionalidad limitada en la toma del crédito. Esos niveles de endeudamiento distan de constituir una amenaza inminente a la estabilidad financiera, pero podrían profundizar el costo social de un enfriamiento de la economía o de una recesión, al afectar a los sectores más vulnerables en cuanto a ingresos y empleo.

La evidencia expuesta debiera ser parte de análisis que sería recomendable extender a otros países de la región y realizar con mayor frecuencia. Esto permitiría monitorear la estabilidad financiera y además evaluar las dimensiones sociales del ciclo económico en presencia de deudas familiares.

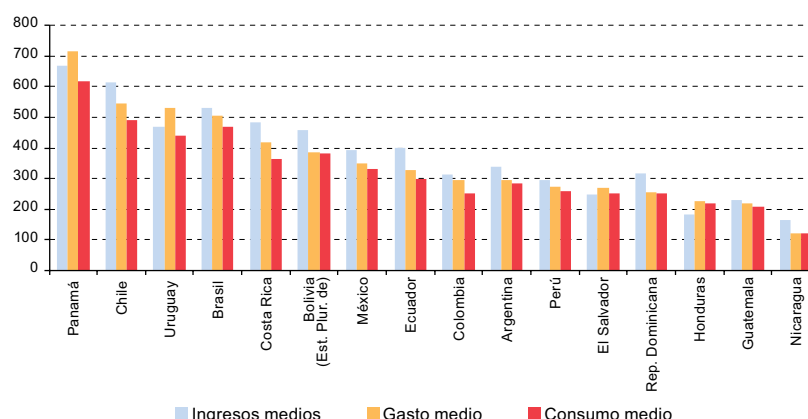
C. Consumo por estratos socioeconómicos

Además de la consideración del consumo agregado, resulta de interés el análisis de las desigualdades que exhiben los patrones de consumo por estratos. En esta sección se aborda ese análisis, sobre la base del procesamiento de la información proporcionada por las últimas encuestas de gastos e ingresos disponibles en la región. Estas encuestas se utilizan, por ejemplo, para la definición del umbral de pobreza que realiza la CEPAL (CEPAL, 2012b) y también para diversos estudios específicos a nivel nacional. Sin embargo, han sido menos explotadas con fines comparativos que las encuestas de hogares y, por lo tanto, hay menos camino avanzado en materia de la armonización de criterios de medición entre países. A pesar de esas posibles limitaciones, la información comparativa que se presenta a continuación resulta novedosa y constituye un avance relevante para comprender los patrones de consumo de la región y las diferencias que existen tanto entre países como dentro de ellos. Se analiza el agregado de gasto corriente de los hogares (gasto) y gasto de consumo final (consumo). En el gasto corriente de los hogares se incluye el gasto de consumo final y el llamado gasto “de no consumo”, que comprende impuestos sobre los ingresos y la riqueza, contribuciones sociales, primas de seguros, transferencias en efectivo a personas ajenas al hogar e intereses pagados¹⁶.

1. Gasto y consumo: niveles y desigualdad

Las disparidades que se observan en los niveles del gasto y el consumo per cápita de la región son muy grandes: en el extremo de los niveles superiores de consumo se ubican Panamá, Chile y el Brasil, mientras que los menores niveles de gasto corresponden a Honduras, Guatemala y Nicaragua (véase el gráfico IV.18). El cociente entre el mayor gasto per cápita (Panamá) y el menor (Nicaragua) es 5,8, en tanto que en términos de consumo esta relación es de 5,0 y en términos de ingresos de 4,0.

Gráfico IV.18
América Latina (16 países): ingresos, gasto y consumo per cápita de los hogares,
promedios, alrededor de 2006
(En dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)

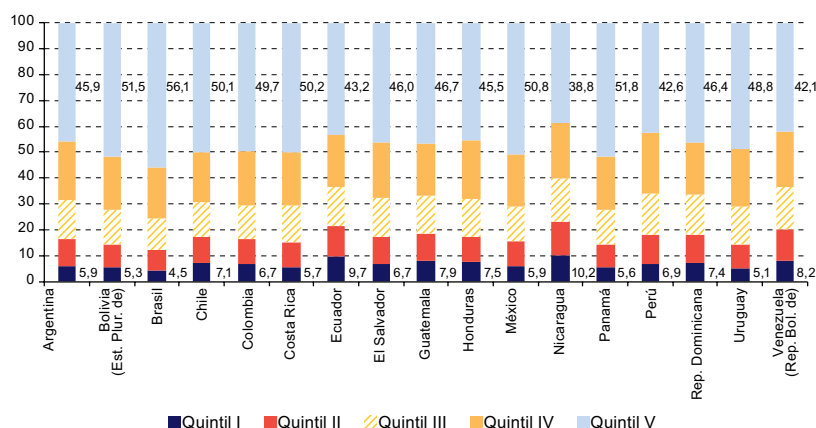


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

¹⁶ Se excluye la imputación de bienes y servicios otorgados por las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) y los organismos gubernamentales, así como el gasto en consumo intermedio (por ejemplo, bienes y servicios para el desarrollo de actividades productivas).

La distribución del gasto per cápita de los hogares según quintiles de ingresos pone de manifiesto notorias disparidades dentro de los países: el quintil de mayores ingresos gasta entre 4 y 12 veces más que el primer quintil (véase el gráfico IV.19). En el caso extremo del Brasil, por ejemplo, el 20% más rico de la población concentra el 56% del gasto total, mientras que al 20% más pobre le corresponde el 4,5%.

Gráfico IV.19
América Latina (17 países): distribución del gasto de los hogares,
por quintil de ingresos, alrededor de 2006
(En porcentajes, sobre la base de moneda local corriente)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

En la literatura hay una amplia discusión sobre las ventajas y desventajas de utilizar los ingresos y el consumo como indicadores de bienestar y de desigualdad (véanse, entre otros, Jenkins y Van Kerm, 2009; Atkinson y Brandolini, 2001). La desigualdad medida a través de los ingresos corrientes está sujeta a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos: ingresos temporalmente muy altos o muy bajos afectarán la medición de la desigualdad, sin considerar que los hogares suelen utilizar mecanismos como el endeudamiento o el ahorro para suavizar su consumo durante períodos anómalos. Sin embargo, no se debe perder de vista que la capacidad de los hogares de hacer frente a choques transitorios de sus ingresos depende de factores como sus redes familiares y su capacidad de acceso al crédito, entre otros. Mientras que algunos autores argumentan que el consumo es una mejor medida del bienestar de los hogares, puesto que refleja en mayor grado sus condiciones más permanentes (Slesnick, 1993; Meyer y Sullivan, 2003 y 2007), otros sugieren que lo relevante es la disponibilidad de recursos, es decir, los ingresos, y no su uso (consumo o ahorro). En la región, son pocos los trabajos en que se estudia la desigualdad del consumo. Como se ilustra en el cuadro IV.9, la desigualdad del consumo es menor que la desigualdad de los ingresos en todos los países, de manera consistente con la abundante evidencia internacional sobre el tema. En el caso del gasto, se detecta el mismo patrón, con la excepción de Chile y el Uruguay (donde los niveles de desigualdad del gasto y de los ingresos son similares). El coeficiente de correlación entre el índice de Gini de los ingresos y el del gasto es de 0,40, lo que se traduce en que se produzcan notorias modificaciones al ordenar los países por niveles de desigualdad, según la variable considerada¹⁷.

Los países de Centroamérica presentan menores niveles de desigualdad del gasto que los restantes países de la región (véase el gráfico IV.20). Las diferencias más notorias entre los índices de Gini de los ingresos y del gasto se producen en Honduras, la República Dominicana, Guatemala, el Ecuador y Nicaragua. Una posible explicación de esta diferencia es el impacto de las remesas, cuyo registro se estima que puede ser deficitario en la medición de los ingresos de estos países (pero que sí estarían reflejadas en la medición del gasto). Si se compara el ordenamiento de los países basado en la desigualdad de los ingresos con el basado en la desigualdad del gasto (ordenados de mayor a menor desigualdad), se aprecia que los países de Centroamérica descienden considerablemente en el caso del gasto. En efecto, tienden a ubicarse entre los de mayor desigualdad de los ingresos, pero también entre los de menor desigualdad del gasto.

¹⁷ Al considerar la relación entre los índices de desigualdad del gasto y del consumo, el coeficiente de correlación asciende a 0,95.

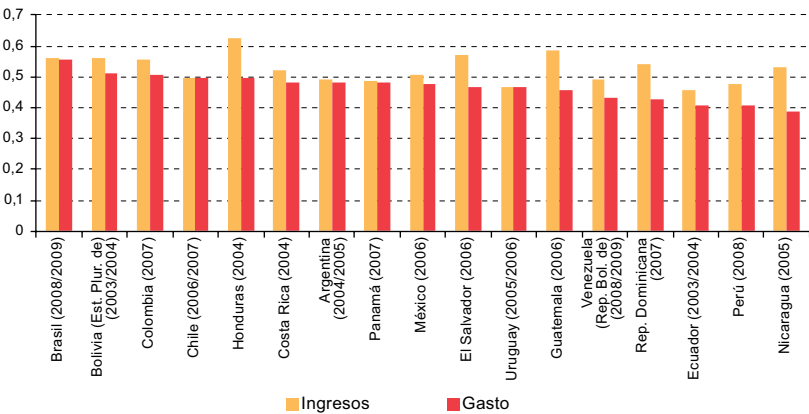
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro IV.9
América Latina (17 países): índices de desigualdad de los ingresos, del gasto
y del consumo per cápita de los hogares, alrededor de 2006

País	Índices de desigualdad de los ingresos		Índices de desigualdad del gasto		Índices de desigualdad del consumo	
	Gini	Theil	Gini	Theil	Gini	Theil
Argentina (2004/2005)	0,492	0,457	0,480	0,411	0,470	0,391
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	0,561	0,636	0,512	0,517	0,511	0,512
Brasil (2008/2009)	0,561	0,638	0,554	0,608	0,538	0,565
Chile (2006/2007)	0,497	0,480	0,497	0,477	0,453	0,377
Colombia (2007)	0,554	0,618	0,508	0,503	0,498	0,471
Costa Rica (2004)	0,520	0,548	0,482	0,445	0,459	0,402
Ecuador (2003/2004)	0,457	0,416	0,409	0,307	0,381	0,254
El Salvador (2006)	0,569	0,761	0,468	0,410	0,448	0,372
Guatemala (2006)	0,585	0,773	0,455	0,411	0,441	0,388
Honduras (2004)	0,623	0,784	0,497	0,484	0,483	0,439
México (2006)	0,506	0,527	0,477	0,459	0,461	0,423
Nicaragua (2005)	0,532	0,614	0,389	0,285	0,389	0,285
Panamá (2007)	0,486	0,495	0,479	0,450	0,456	0,406
Perú (2008)	0,478	0,432	0,408	0,290	0,399	0,275
República Dominicana (2007)	0,543	0,614	0,428	0,370	0,425	0,356
Uruguay (2005/2006)	0,467	0,402	0,467	0,391	0,450	0,355
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009)	0,489	0,587	0,434	0,360	0,450	0,355

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

Gráfico IV.20
América Latina (17 países): índices de Gini de los ingresos y del gasto, alrededor de 2006^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.
^a Los países se presentan en orden decreciente según el índice de Gini del gasto.

En cuanto a la evolución de la desigualdad medida a través de los ingresos y el gasto, en 6 de los 11 países considerados (aquellos de los que se dispuso de información para dos rondas de encuestas de consumo) la variación de la desigualdad siguió patrones similares en ambos casos (véase el cuadro IV.10). Las diferencias se detectaron en los casos del Brasil y México, donde la desigualdad de los ingresos disminuyó y la del gasto se mantuvo relativamente constante; el Uruguay, donde la desigualdad de los ingresos aumentó y la del gasto se mantuvo constante, y la República Dominicana y Guatemala, donde la desigualdad de los ingresos aumentó y la del gasto se redujo.

Cuadro IV.10
América Latina (11 países): variación de los índices de Gini de los ingresos y del gasto
(En porcentajes)

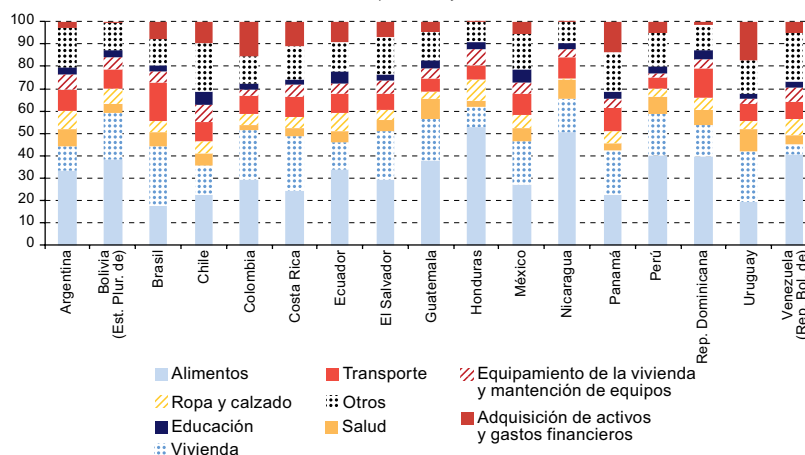
	Períodos comparados	Ingresos	Gasto
Argentina	1996 y 2004/2005	0,8	2,8
Brasil	2002 y 2008/2009	-5,3	0,9
Chile	1996/1997 y 2006/2007	-3,2	-3,8
Colombia	1994/1995 y 2007	9,3	10,9
Guatemala	1998 y 2006	4,4	-10,9
México	1996 y 2006	-3,9	0,0
Nicaragua	2001 y 2005	-8,1	-17,3
Panamá	1997 y 2007	-4,0	-6,1
Perú	2003 y 2008	-8,6	-10,1
República Dominicana	1998 y 2007	14,7	-20,8
Uruguay	1994/1995 y 2004/2006	6,0	0,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

2. Estructura del gasto

El aspecto más destacable de la estructura del gasto en los países de la región es la alta participación del consumo de alimentos, característica de países de ingresos medios y bajos (véase el gráfico IV.21). En promedio, en los países de la región los hogares destinan el 32% de su gasto a alimentos. Esta proporción alcanza su mínimo en el Brasil y su máximo en Nicaragua. El segundo rubro en importancia es el de los gastos vinculados a la vivienda (17%), seguidos por el transporte (9%). Se observan claras diferencias entre la estructura del gasto de los países de América Latina y la de los países de la Unión Europea, donde la participación del gasto en vivienda supera al correspondiente a alimentos (véase el cuadro IV.11). Esto se debe tanto a los mayores niveles de ingreso, como al menor tamaño de los hogares y a los precios relativos.

Gráfico IV.21
América Latina (17 países): estructura del gasto, alrededor de 2006
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

Al analizar el PIB per cápita de los países y la proporción del gasto en alimentos dentro del gasto total, se confirma la ley de Engel, según la cual a medida que se incrementa el ingreso, la proporción destinada a gasto en alimentos decrece, aunque la relación no es lineal (véase el gráfico IV.22).

Esta ley también se verifica al considerar los diferentes niveles de ingresos dentro de los países. Como promedio no ponderado de los países considerados, el decil de menores ingresos destina el 50% de su gasto a la adquisición de alimentos, mientras que el decil más rico destina el 22%, es decir, una proporción equivalente a menos de la mitad de lo que destina el decil más pobre.

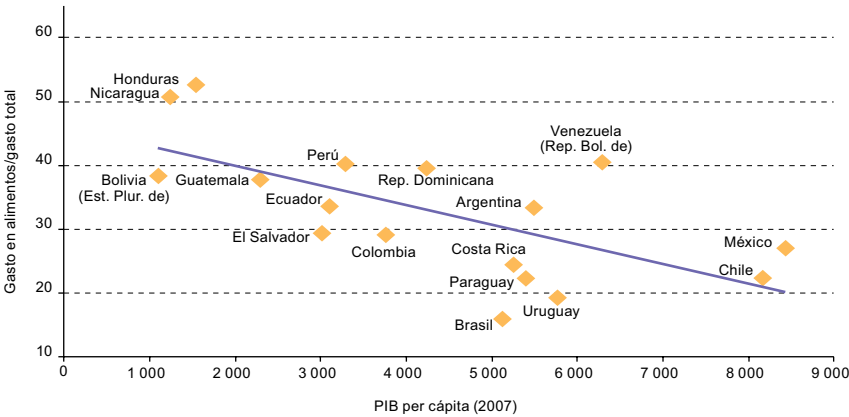
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro IV.11
Unión Europea: estructura del gasto, alrededor de 2006
(En porcentajes)

Rubro	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	24,9
Vivienda	27,7
Equipamiento del hogar	5,5
Salud	3,4
Transporte	11,9
Comunicaciones	3,2
Entretenimiento y cultura	8,3
Educación	1,0
Restaurantes y hoteles	5,3
Otros	8,7
Total	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Eurostat, 2009.

Gráfico IV.22
América Latina (17 países): PIB per cápita y proporción del gasto en alimentos, alrededor de 2006
(En dólares de 2005 y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT y procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

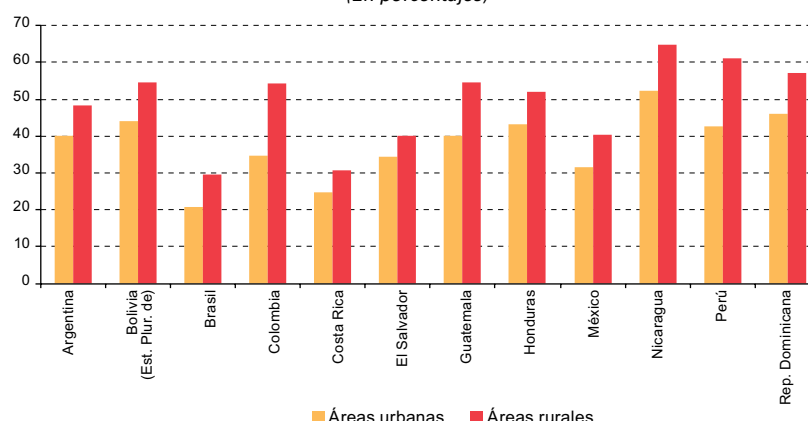
Cuadro IV.12
América Latina (17 países): gasto en alimentos como proporción del gasto total, por decil de ingresos, alrededor de 2005
(En porcentajes)

País	Decil I	Decil V	Decil X	Total
Argentina (2004/2005)	50,6	38,7	26,0	33,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	58,9	50,5	24,5	38,4
Brasil (2008/2009)	31,8	22,7	10,0	16,1
Chile (2006/2007)	37,3	30,7	13,8	22,5
Colombia (2007)	44,1	39,5	18,9	29,2
Costa Rica (2004)	47,3	32,3	14,5	24,0
Ecuador (2003/2004)	51,0	43,9	20,4	33,7
El Salvador (2006)	39,1	34,6	21,5	29,5
Guatemala (2006)	60,7	47,4	24,3	37,9
Honduras (2004)	76,1	67,7	33,7	52,7
México (2006)	43,8	36,5	16,9	27,1
Nicaragua (2005)	65,8	57,9	37,3	50,8
Panamá (2007)	43,1	31,7	13,8	22,4
Perú (2008)	59,6	49,4	26,8	40,3
República Dominicana (2007)	52,0	50,4	23,1	39,6
Uruguay (2005/2006)	32,1	24,4	13,6	19,4
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009)	49,8	46,6	30,6	40,6
Media	49,6	41,5	21,8	32,8
Desviación estándar	11,9	11,9	7,7	10,5
Coefficiente de variación	0,2	0,3	0,4	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

Se observan diferencias muy significativas entre la composición del gasto de las áreas rurales y de las áreas urbanas (véase el gráfico IV.23). En el primer caso, la proporción del gasto en alimentos es considerablemente más alta, lo que refleja la existencia de mayores niveles de privación y una estructura menos diversificada del gasto. También se encuentra una menor participación del gasto en vivienda y en educación en las áreas rurales.

Gráfico IV.23
América Latina (12 países): gasto en alimentos como proporción del gasto total en áreas urbanas y rurales, alrededor de 2006
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

Las desigualdades que existen entre los diferentes deciles de ingresos en cuanto a la importancia que tienen los distintos rubros dentro del gasto total quedan en evidencia en el cuadro IV.13. Mientras que la proporción del gasto destinado a alimentos en el decil de mayores ingresos es la mitad de la que se registra en el primer decil, las proporciones son relativamente parecidas en los casos de ropa y calzado y, en menor medida, equipamiento de la vivienda y vivienda. Las mayores desigualdades se observan en la proporción del gasto en adquisición de activos y gastos financieros, que, en promedio, en el último decil es equivalente a diez veces el valor del primer decil. También en el rubro educación la diferencia entre la participación correspondiente a los deciles extremos es significativa (este gasto se analiza más detalladamente en la siguiente sección).

Cuadro IV.13
América Latina (17 países): cociente entre la proporción del gasto por rubros en el gasto total del décimo decil de ingresos y del primer decil de ingresos, alrededor de 2006

País	Alimentación	Vivienda	Salud	Ropa y calzado	Transporte	Equipamiento de la vivienda y mantención de equipos	Educación	Otros	Adquisición de activos y gastos financieros
Argentina	0,5	0,8	2,9	1,0	2,2	1,7	2,2	1,8	26,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	1,7	1,5	0,8	2,1	1,0	13,0	1,8	8,5
Brasil	0,4	0,8	1,4	0,6	2,3	0,5	2,6	1,5	12,6
Chile	0,4	0,7	3,4	0,9	1,0	1,6	2,3	1,8	9,8
Colombia	0,3	1,1	0,8	0,9	2,4	0,9	4,0	1,5	12,8
Costa Rica	0,3	0,9	4,0	1,0	1,9	2,3	6,0	1,6	8,0
Ecuador	0,4	1,1	1,3	1,0	1,9	0,9	4,0	1,5	7,4
El Salvador	0,4	0,8	2,5	1,3	2,9	0,7	10,6	1,3	14,2
Guatemala	0,5	1,3	1,4	0,7	5,6	1,5	5,0	2,3	9,1
Honduras	0,6	4,1	3,1	1,1	6,9	1,1	5,5	3,2	^a
México	0,4	1,3	1,2	0,8	1,3	1,1	1,8	1,7	17,1
Nicaragua	0,6	1,2	1,3	0,5	3,4	1,8	7,3	3,0	2,5
Panamá	0,4	1,3	2,6	0,7	1,4	0,9	1,1	1,7	5,2
Perú	0,5	2,0	1,3	0,7	3,6	0,7	10,2	2,2	2,6
República Dominicana	0,6	2,8	0,8	1,7	3,3	1,4	2,6	1,5	2,0
Uruguay	0,4	0,8	3,0	0,6	2,0	0,6	3,6	1,4	2,1
Venezuela (República Bolivariana de)	0,6	1,7	2,2	0,9	1,1	1,3	5,5	1,2	25,7
Promedio	0,5	1,4	2,0	0,9	2,7	1,3	5,1	1,8	10,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.
^a El valor correspondiente al primer decil es cero.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Las estructuras de gasto muestran algunas diferencias según la composición del hogar y el sexo y condición de actividad del jefe de hogar. Se observa que los hogares donde viven niños presentan una mayor proporción de gasto destinado a alimentos (véase el gráfico IV.A.2 del anexo), en tanto que en los hogares donde hay adultos mayores la proporción destinada a gastos de salud se duplica.

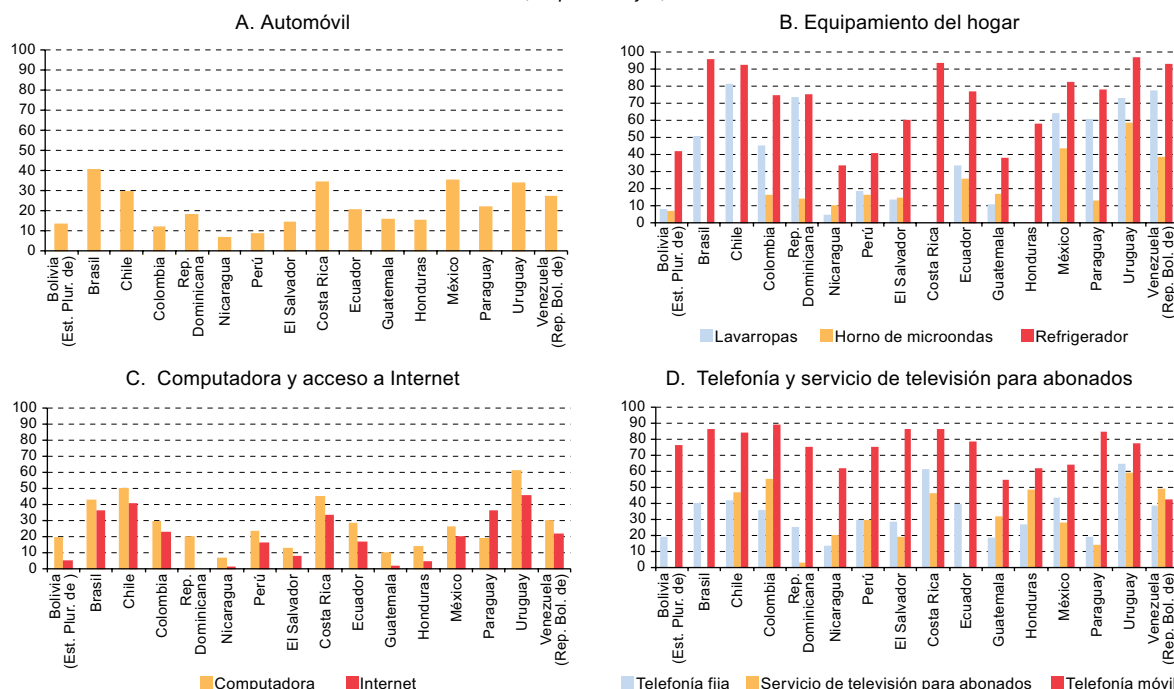
Esas diferencias se vinculan en parte a los niveles de gasto por rubro y en parte al hecho de que la proporción de hogares que efectúan gastos en un determinado rubro varía considerablemente en los distintos estratos de ingresos. Mientras que casi el 100% de los hogares gastan en alimentos a lo largo de toda la distribución del ingreso, más del 80% de los hogares realizan gastos en transporte y vivienda. La proporción de hogares que gastan en salud, educación y adquisición de activos es considerablemente menor. En estos casos, la frecuencia del gasto en el rubro es mayor a medida que aumenta el estrato de ingresos.

3. El acceso a bienes duraderos

En las encuestas de hogares de los países de la región se han ido incorporando progresivamente preguntas que permiten conocer el acceso de los hogares a un conjunto de bienes duraderos y servicios. Para el presente análisis se consideraron aquellos bienes que figuran en la mayor parte de los relevamientos, que se agruparon en: i) automóviles; ii) equipamiento del hogar, incluidos lavarropas, refrigerador y horno de microondas; iii) computadoras y acceso a Internet, y iv) telefonía y servicio de televisión para abonados¹⁸.

Se observa que el acceso a estos bienes y servicios presenta notorias variaciones en los distintos agrupamientos considerados (véase el gráfico IV.24). Los automóviles son los bienes más costosos y el acceso a ellos varía considerablemente entre países, alcanzando un máximo del 40% de los hogares en el Brasil y, en segundo lugar, un nivel del 34% en Costa Rica y el Uruguay¹⁹.

Gráfico IV.24
América Latina (16 países): proporción de hogares con acceso a bienes duraderos,
según tipo de bien, alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

¹⁸ Debe tenerse presente que en estos datos no se recogen las diferencias de calidad de los distintos bienes considerados, que varía según los niveles de ingresos de los consumidores.

¹⁹ No se dispuso de datos sobre la Argentina.

En el caso del equipamiento del hogar, también se observan claras diferencias. En algunos países la tenencia de refrigeradores es casi universal, como ocurre en el Brasil, Chile, México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que en otros solo una proporción muy reducida de los hogares acceden a este bien, que podría considerarse básico por los efectos que tiene su uso en la salud de la población y por el mejor aprovechamiento que permite de los recursos de los hogares. Por otro lado, los lavarropas y hornos de microondas están bastante menos difundidos. Los niveles de equipamiento de los hogares parecen vincularse más a los niveles de PIB de los países que a su evolución reciente en términos de crecimiento y distribución del ingreso.

El equipamiento del hogar influye de manera significativa en la autonomía y disponibilidad de tiempo de las mujeres, sobre quienes recae la mayor parte de la carga de trabajo de cuidado, como se analizó en el capítulo III. En este sentido, disponer de refrigerador, horno de microondas y lavarropas redundaría en una reducción importante de esta carga de trabajo, lo que libera tiempo de las mujeres que ellas pueden destinar a actividades que contribuyen a su autonomía, como la generación de ingresos propios o, más ampliamente, la realización de aspiraciones y proyectos de vida. El acceso a computadora y la conectividad a Internet pueden aprovecharse también en favor de una mayor autonomía y agencia para las mujeres, en la medida en que hace posible la conexión a redes y el procesamiento propio de información y conocimiento.

En casi todos los países, menos de la mitad de los hogares cuentan con computadoras. En el caso uruguayo, la alta proporción de acceso a este tipo de bienes se debe al plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan Ceibal), un programa público de entrega de microcomputadores a escolares, que se inició en 2008 y se expandió posteriormente a estudiantes de enseñanza media. El acceso a Internet en las viviendas está aún menos extendido, puesto que implica pagos adicionales, al mismo tiempo que requiere infraestructura de conexión²⁰.

El uso de teléfonos móviles exhibe una alta difusión y en muchos países alcanza una cobertura casi universal de la población. El acceso a estos bienes se ha homogeneizado en la mayoría de los países considerados, con independencia del grado de crecimiento reciente y del nivel de PIB. Esta evolución se aparta claramente de la que presentan la telefonía fija y los servicios de televisión para abonados, que requieren de ingresos mayores. Si bien las proporciones de acceso de los distintos países varían según los bienes y servicios de que se trate, su difusión se asocia claramente con su nivel de ingreso.

Mientras que los niveles de acceso a telefonía de América Latina son similares a los de la Unión Europea, la difusión de los automóviles y lavarropas es considerablemente menor (véase el cuadro IV.14). En cuanto al acceso a computadoras, la situación es heterogénea, pues algunos países de la región se acercan a los niveles de difusión de estos bienes en Italia y Portugal, o incluso los superan, pero no alcanzan en ningún caso los niveles de Suecia.

Cuadro IV.14
Unión Europea (países seleccionados): proporción de hogares con acceso
a bienes duraderos seleccionados, alrededor de 2006
(En porcentajes)

País	Automóvil	Computadora	Lavarropas	Teléfono fijo	Teléfono móvil
España	76,4	54,7	98,6	96,0	91
Francia	80,6	54,3	93,9	96,8	79
Grecia	72,3	35,1	94,5	99,0	94
Italia	78,7	43,5	96,8	94,2	72
Portugal	70,9	43,4	91,7	90,3	93
Reino Unido	77,0	68,8	95,3	96,0	87
Suecia	76,1	75,1	99,1	98,0	89

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Eurostat, 2009.

Las bajas tasas de acceso a automóvil que presenta América Latina y el Caribe en comparación con países de la Unión Europea indican que existe aún un margen importante de crecimiento del parque automotor. Sin embargo, deben realizarse algunas advertencias frente a una interpretación simplista de este potencial incremento del parque de automóviles. Por un lado, las tasas de motorización de las ciudades muestran aumentos y niveles muy superiores a los promedios nacionales de la región (véase el capítulo V). Tal vez el caso más ilustrativo es el de Ciudad de México,

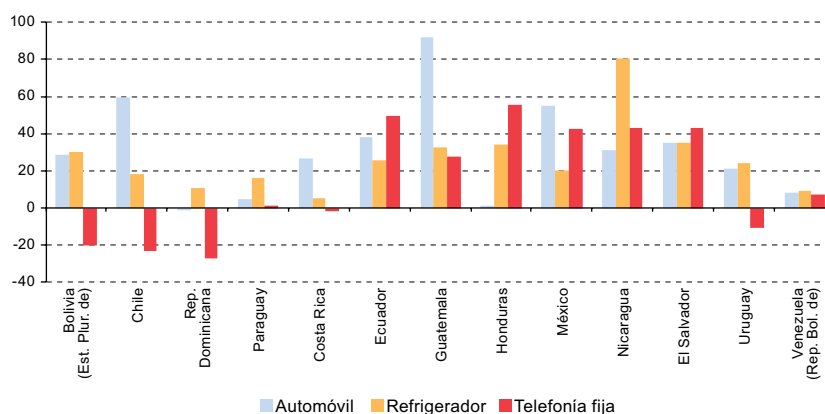
²⁰ Claramente, esto no significa que las personas no accedan a Internet fuera del hogar.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

donde ya se alcanzan niveles similares a los promedios nacionales de países desarrollados. El modelo deseable, en que es posible sustituir el transporte privado e individual por formas colectivas y públicas, no parece estar presente en la región. Por otro lado, las tasas de motorización muestran solamente una parte de la historia y no hacen referencia a la producción de efectos ambientales negativos, aspecto que se discutirá en el capítulo siguiente. La clave no se encuentra solo en tener o no automóvil sino, muy especialmente, en el patrón de uso del vehículo. Una alta tasa de motorización conjugada con un uso casi exclusivo del automóvil en actividades de esparcimiento los fines de semana generará un consumo energético y una emisión de carbono inferiores a una tasa de motorización menor pero con uso intensivo del automóvil para la movilidad urbana laboral.

Puesto que las preguntas relativas a la tenencia de bienes duraderos se han incorporado recientemente en las encuestas de hogares de la región, solo es posible conocer la trayectoria de la difusión de algunos bienes en un número limitado de países. Si se compara la situación de mediados de la década de 1990 con la existente alrededor de 2011, se detectan ritmos y signos de difusión muy diversos para los tres bienes con los que fue posible hacer este ejercicio: telefonía fija, automóviles y refrigeradores (véase el gráfico IV.25). Los dos últimos presentan una tendencia a la expansión en todos los países considerados, aunque a ritmos muy dispares.

Gráfico IV.25
América Latina (13 países): variación de la proporción de hogares con acceso a automóvil, refrigerador y telefonía fija, entre alrededor de 1996 y alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

Mientras que la tenencia de automóviles se difunde en mayor medida en aquellos países que exhibieron mayores tasas de crecimiento económico, la tenencia de refrigeradores se expande en los países en que la tenencia era menor a comienzos del período. Estas diferencias se vinculan posiblemente con las proporciones iniciales de tenencia en los diversos países de la región, así como con las trayectorias de precios de estos bienes, que son muy diferentes. La tenencia de teléfonos fijos presenta un claro retroceso en algunos países, acorde con la difusión de los teléfonos móviles, que comenzaron a destacarse solo en forma reciente en las encuestas de hogares pero que registran tasas de difusión muy aceleradas.

Se observan notorias diferencias en el acceso a estos bienes por países y por estratos de ingresos. Dentro de los bienes seleccionados, los teléfonos celulares son los que presentan una penetración más parecida en los distintos estratos de ingresos: en los países donde hay una menor diferencia, el acceso del décimo decil supera al del primer decil en un 20% y en los países donde la diferencia es mayor, el acceso del décimo decil triplica el del primer decil. El acceso a los restantes bienes muestra disparidades más notorias en todos los países considerados, aun en el caso de los refrigeradores, cuya tenencia, como ya se comentó, está ampliamente extendida en la población. Las mayores disparidades se verifican en el acceso a los automóviles y a Internet. En el primer caso, las razones pueden vincularse con el elevado costo de estos bienes, mientras que en el segundo los factores son más complejos y pueden abarcar desde la infraestructura requerida hasta la estabilidad de ingresos necesaria para contratar un servicio de esta naturaleza. En el caso del Uruguay, es notorio que el Plan Ceibal permitió lograr una importante reducción de la brecha en el acceso a computadoras, que es muy similar en los diferentes estratos. Cabe preguntarse en qué medida las sociedades más igualitarias en términos de ingresos son también más igualitarias en el acceso a estos bienes. Esta asociación se verifica en la región, como puede apreciarse en el cuadro IV.15.

Cuadro IV.15
América Latina (15 países): cocientes entre los porcentajes de acceso a bienes duraderos y servicios
de los hogares de distintos deciles de ingresos, alrededor de 2011
(En dólares de 2005)

País	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	HND	GTM	MEX	NIC	PER	URY	VEN	SLV
Automóvil															
Decil 10/decil 1	19,0	7,6	6,4	36,8	6,1	9,5	8,1	16,1	28,8	8,6	Más de 100	32,1	7,4	5,6	Más de 100
Decil 5/decil 1	4,6	3,0	1,8	3,2	1,6	1,8	2,4	2,5	3,3	3,2	5,2	6,4	3,4	2,2	66,2
Teléfono celular															
Decil 10/decil 1	2,0	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,6	2,1	4,5	2,9	3,0	2,1	1,2	1,4	1,3
Decil 5/decil 1	1,8	1,2	1,0	1,2	1,1	1,2	1,4	1,4	2,7	2,1	2,1	1,8	1,0	1,3	1,2
Computadora															
Decil 10/decil 1	11,0	6,5	2,8	15,7	5,8	4,9	9,0	24,5	Más de 100	29,0	Más de 100	40,3	1,2	5,1	Más de 100
Decil 5/decil 1	1,8	3,2	1,4	4,1	2,2	1,7	3,2	2,6	5,0	7,5	7,5	13,6	0,9	2,6	26,4
Acceso a Internet															
Decil 10/decil 1	10,2	8,5	4,5	23,3	9,5	...	18,4	29,7	16,0	Más de 100	Más de 100	Más de 100	6,2	7,9	Más de 100
Decil 5/decil 1	0,1	3,4	1,7	4,6	2,7	...	4,3	0,5	7,3	Más de 100	0,0	18,2	3,3	3,1	10,6
Refrigerador															
Decil 10/decil 1	9,6	1,2	1,2	2,3	1,2	1,4	1,9	5,3	21,9	2,0	7,5	19,6	1,2	1,2	4,3
Decil 5/decil 1	5,4	1,2	1,1	1,9	1,1	1,2	1,6	3,4	6,0	1,8	2,6	11,1	1,1	1,1	2,5
Índice de Gini I (ingreso)	0,508	0,559	0,516	0,545	0,51	0,558	0,460	0,567	0,584	0,480	0,478	0,452	0,403	0,396	0,454
PIB per cápita	1 239	5 636	9 034	4 143	5 519	4 919	3 428	1 555	2 311	8 203	1 304	4 052	7 238	6 166	2 991

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

De acuerdo con el análisis por deciles y veintiles, el aumento de la difusión de todos los bienes ha sido mayor en los estratos bajos, lo que se ha traducido en una reducción de las brechas a lo largo de la distribución del ingreso en el último período. En su estudio sobre Francia, Collet y otros (2013) muestran un patrón de convergencia en la tenencia de automóviles que reduce la desigualdad en el acceso, mediante la difusión en los quintiles bajos. Sin embargo, las diferencias entre quintiles son mucho menores que las observadas en América Latina, al mismo tiempo que los niveles de acceso son considerablemente más elevados en los estratos bajos. Asimismo, en América Latina los actuales niveles de tenencia de bienes duraderos de los estratos bajos son significativamente inferiores a los que presentaban los estratos altos a mediados de la década de 1990, con la excepción de los teléfonos celulares. Otra excepción muy puntual corresponde a la tenencia de computadoras en el caso del Uruguay.

D. Consumo de servicios de provisión pública y privada

Los patrones de consumo y producción de bienes transables de los países pueden ser muy disímiles por efecto del comercio internacional. Sin embargo, en el caso de los bienes no transables, como la salud, la educación, la seguridad urbana y el transporte, es únicamente la oferta nacional tanto privada como pública la que abastecerá la demanda (sin participación de importaciones). Los precios de la oferta privada no se ven afectados por la competencia internacional y los servicios se orientan, en términos generales, hacia los sectores de mayores ingresos. Estos sectores encuentran respuesta a sus necesidades a través del mercado, mientras que el resto de la sociedad se refugia en los servicios públicos. Cuando esta dicotomía se tensiona al máximo, se pueden producir altos niveles de segregación en el uso de los servicios públicos, lo que refuerza los patrones de desvinculación de los distintos grupos sociales.

A continuación se analizan estos aspectos, considerando cómo se diferencian los consumos de servicios de educación y salud de provisión pública y privada a lo largo de la distribución del ingreso. Una alta segregación plantea diversos problemas en materia de igualdad y sostenibilidad, a saber: marcada segregación en la calidad

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

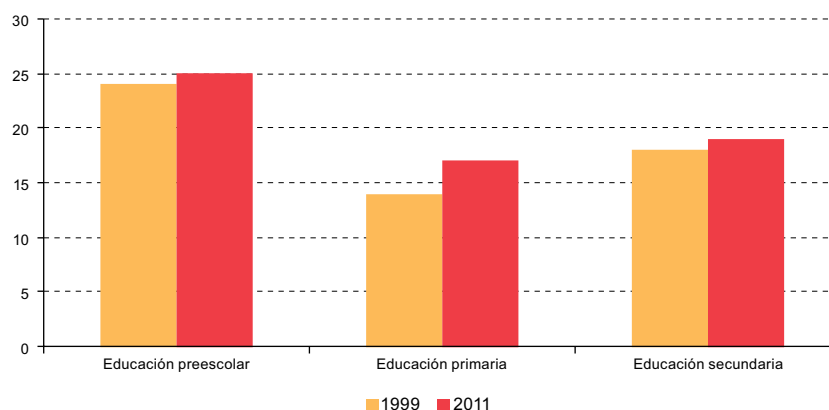
del acceso y de los servicios; dificultades de financiamiento para mejorar la calidad de la educación pública y la cobertura y calidad de la salud pública; debilitamiento de la cohesión social y consiguientes dificultades para que actores de grupos socioeconómicos diversos lleguen a acuerdos sobre agendas comunes para enfrentar los desafíos que se plantean a la educación de cara a la sociedad del conocimiento y a la salud de cara al envejecimiento de la población.

1. Educación

El porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas privadas en América Latina y el Caribe aumentó de 1999 a 2011²¹. El incremento no fue el mismo en todos los niveles: en el caso de la educación preescolar y secundaria el aumento fue de 1 punto porcentual y en el nivel primario de 3 puntos porcentuales. En 2011, la participación del sector privado en la educación primaria (17%) es similar a la que se registra en la educación secundaria (19%)²². Por otro lado, como se observa en el gráfico IV.26, el peso relativo de la matrícula en la educación privada es mucho mayor en el nivel preescolar que en los otros niveles y llega al 25% en 2011²³.

En la educación preescolar se observan problemas en materia de igualdad por partida doble. Por un lado, en muchos países de la región esta fase del ciclo educativo no es obligatoria y por tanto el Estado no tiene la obligación de proveer acceso público universal (si bien se ha avanzado sustancialmente en los últimos años en cuanto a cobertura pública de la educación preescolar); de este modo, la segregación de acceso por nivel socioeconómico es todavía mayor que en la educación primaria y secundaria. Por otro lado, las brechas de acceso y calidad en la educación preescolar son decisivas para las trayectorias educacionales a lo largo de los ciclos posteriores, pues el estímulo temprano y el apresto en destrezas básicas marcan diferencias significativas en el desarrollo ulterior de las capacidades de aprendizaje.

Gráfico IV.26
América Latina y el Caribe: proporción de matrícula en la educación privada,
por niveles educativos, 1999 y 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Los países de América Latina y el Caribe presentan un porcentaje de matrícula en la educación primaria privada mayor que los promedios tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Entre 2000 y 2010, esta brecha medida en puntos porcentuales se mantuvo sin cambios respecto de los países en desarrollo y aumentó respecto de los países desarrollados. Tales brechas no se advierten del mismo modo en el nivel secundario.

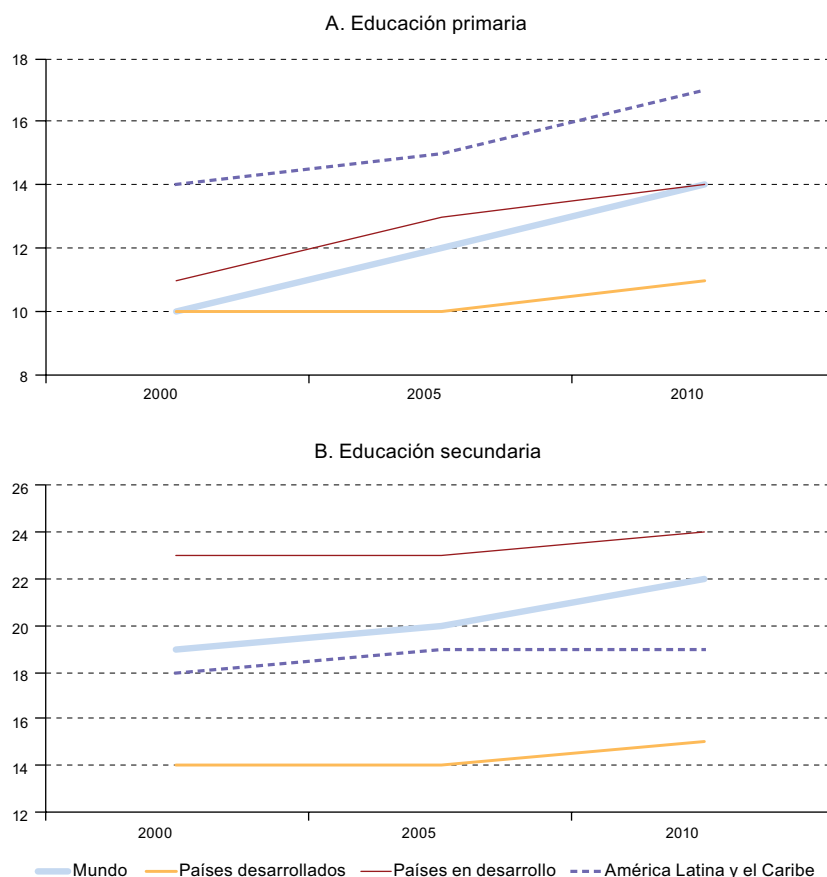
²¹ El análisis de la educación que se presenta se basa en gran medida en Gasparini y otros (2013).

²² En la educación secundaria se incluyen la baja y la alta secundaria, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

²³ Cabe señalar que la cobertura en la educación primaria es casi universal; en cambio, entre los niños de 4 y 5 años la asistencia al sistema escolar como promedio (simple) de la región apenas supera el 50%. La variación es muy grande, pues coexisten países donde la cobertura es inferior al 25% de los niños de esa edad (Guatemala y Paraguay) y otros donde supera el 70% (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros).

En efecto, como se observa en el gráfico IV.27, el porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas secundarias privadas en América Latina y el Caribe no es más alto que el promedio mundial o de los países en desarrollo en los años considerados. En el año 2000, el porcentaje era similar al promedio mundial, aunque superior al de los países desarrollados (en 4 puntos porcentuales). Los países en desarrollo, por su parte, presentaban un porcentaje de matrícula en la educación privada 5 puntos porcentuales superior al de América Latina y el Caribe. En 2010, la matrícula en la educación secundaria privada había aumentado 1 punto porcentual en la región, mientras que en el mundo se había incrementado 3 puntos porcentuales.

Gráfico IV.27
Proporción de matrícula en la educación privada, por niveles educativos, 2000, 2005 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

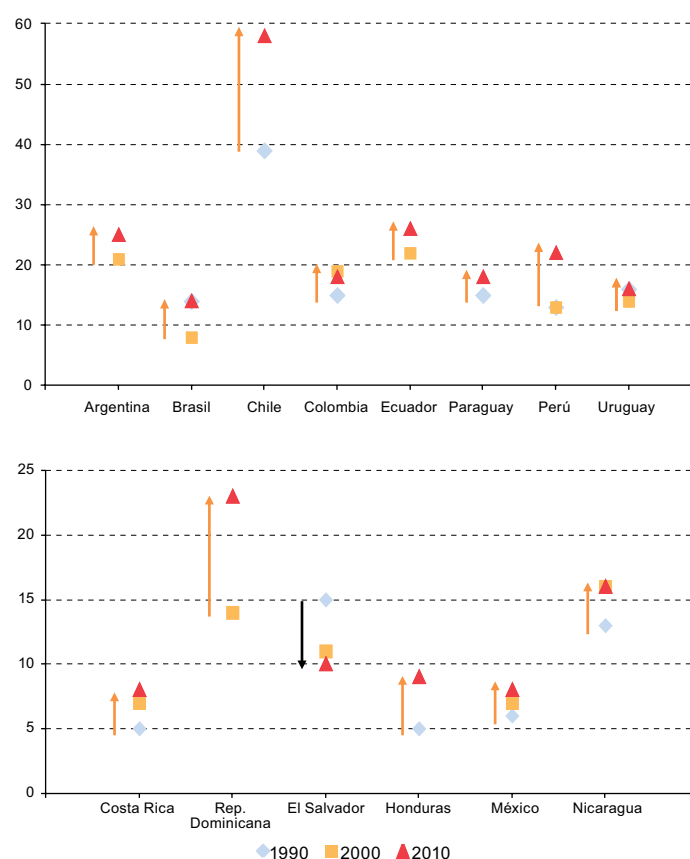
Al considerar a los países de manera individual es posible, en algunos casos, extender a dos décadas el período de comparación. Se constatan, por un lado, las importantes diferencias en la cobertura pública existentes entre los países. En el nivel de educación primaria, Chile se destaca por la importancia del sector privado, mientras que en Costa Rica, Honduras y México el peso de este sector es inferior al 10%. El porcentaje de matrícula en la educación primaria privada aumentó en casi todos los países de la región. Este incremento se observa al comparar las cifras de 1990 y 2010 en los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú, y las cifras de 2000 y 2010 en otros países, como la Argentina, el Ecuador y la República Dominicana (véase el gráfico IV.28)²⁴. Chile es el país que presenta el mayor incremento de la matrícula en la educación privada, que pasó

²⁴ Haití se diferencia por la importancia de la educación privada: el 80% de la matrícula en educación primaria y secundaria corresponde al sector privado (incluidas instituciones de iglesia, comunitarias y con fines de lucro). La base de datos de la UNESCO utilizada no contiene información actualizada sobre este país.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

del 39% en 1990 al 58% en 2010²⁵. En segundo lugar se encuentran el Perú y la República Dominicana, países donde esta matrícula aumentó 9 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2010. El Salvador es el único de los países considerados donde se produjo una disminución de la matrícula en la educación primaria privada, de alrededor de 5 puntos porcentuales a lo largo de las dos décadas. Por último, en el Brasil y el Uruguay el porcentaje de alumnos de educación primaria que asisten a establecimientos privados disminuyó entre 1990 y 2000, pero posteriormente se incrementó, de manera que alcanzó en 2010 los mismos valores existentes en 1990.

Gráfico IV.28
América Latina (14 países): evolución de la proporción de matrícula en la educación primaria privada, 1990, 2000 y 2010
(En porcentajes)

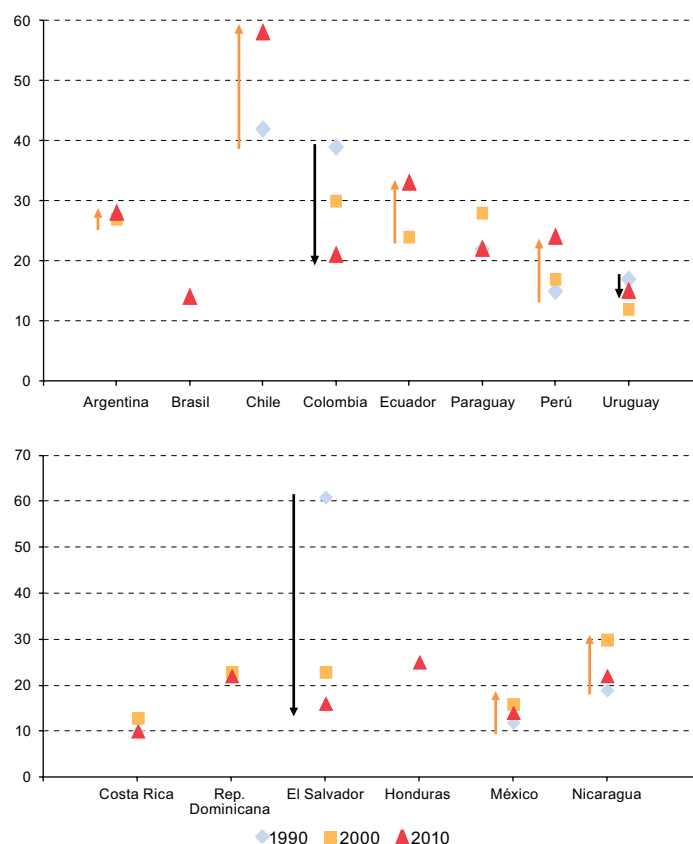


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Al observar la evolución de la matrícula en la educación privada correspondiente al nivel secundario ya no se detectan patrones tan uniformes dentro de la región como en el nivel primario (véase el gráfico IV.29). Los países donde el porcentaje de matrícula en la educación secundaria privada se incrementó entre 1990 y 2010 son Chile, México, Nicaragua y el Perú. Sin embargo, sus trayectorias son distintas: en el Perú tuvo lugar un aumento de 1990 a 2000, así como de 2000 a 2010, mientras que en México y Nicaragua se produjo una disminución de la participación de la matrícula en la educación privada entre 1990 y 2000, seguida de un aumento en el período comprendido entre 2000 y 2010, de modo que la proporción de la matrícula en la educación privada llegó a ser superior a la que se registraba al inicio del período. En la Argentina y el Ecuador también aumentó la matrícula en la educación privada, pero en el período comprendido entre 2000 y 2010.

²⁵ Duarte, Bos y Moreno (2010) sostienen que el hecho de que en Chile la matrícula en las escuelas privadas sea mayor que en las públicas en el año 2010 se debe a la prevalencia del sistema de escuelas privadas subvencionadas.

Gráfico IV.29
América Latina (14 países): evolución de la proporción de matrícula en la educación secundaria privada, 1990, 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

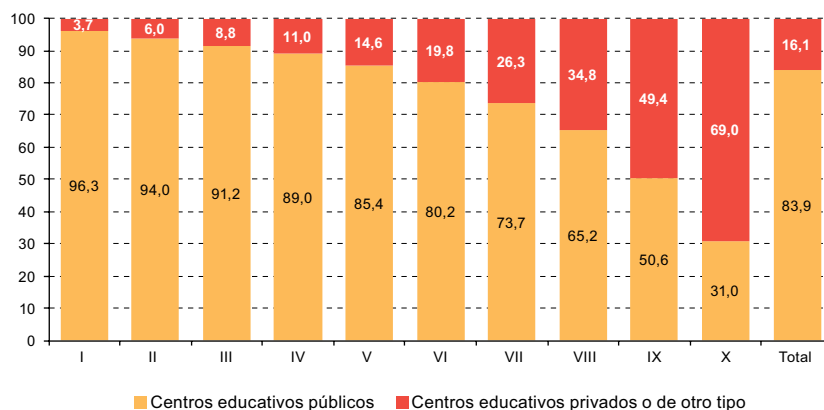
Por otro lado, el porcentaje de estudiantes secundarios que asisten a escuelas privadas disminuyó en Colombia, El Salvador y el Uruguay entre 1990 y 2010. En la República Dominicana, la proporción se mantuvo prácticamente constante entre 2000 y 2010. Por último, en Costa Rica y el Paraguay el porcentaje de matrícula en la educación privada secundaria aumentó entre 1990 y 2000, y luego se redujo en 2010 hasta valores similares a los observados al inicio del período.

Tal como en el caso de la educación primaria, Chile es el país donde la proporción de matrícula en la educación privada exhibió el mayor incremento a lo largo de los 20 años considerados, al pasar del 42% en 1990 al 58% en 2010. Por su parte, El Salvador fue el país donde tuvo lugar el mayor descenso de la proporción de matrícula en la educación secundaria privada: en 1990 esta matrícula era mayor que la del sector público y llegaba al 61% del total, pero en 2010 se había reducido a solo el 16%.

La asistencia a la educación pública o privada exhibe claras diferencias por estrato económico y esto se verifica en todos los países de la región (véase el cuadro A.1 del anexo). Como se muestra en el gráfico IV.30, en el primer decil solo el 4% de los niños y jóvenes asisten al sistema privado, en tanto que en el decil de mayores ingresos esa proporción llega a casi el 70%. Mientras más se concentre en el ámbito del consumo privado la educación de las familias de mayores recursos, menos disposición tendrán para apoyar pactos sociales orientados a mejorar la calidad de la educación pública. Además, es precisamente el sector de mayor poder económico el que suele contar con mayor capacidad de presión política; pero se trata de un sector que se encuentra distanciado del uso de los servicios que provee el Estado. Por lo mismo, es necesario promover un diálogo político y una agenda basada en pactos amplios, para favorecer una mayor convergencia de la matrícula hacia una educación pública de calidad. Esto no solo permite incrementar la calidad general de la educación, sino también reducir brechas en logros y aprendizajes.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico IV.30
América Latina: asistencia de los menores de entre 4 y 18 años a centros educativos públicos o privados, por decil de ingresos, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de las encuestas de hogares.

En forma consistente con estos datos, los gastos en educación como proporción del gasto total aumentan a medida que se incrementa el nivel de ingresos, si bien representan un porcentaje menor del gasto de los hogares. En promedio, los hogares de la región destinan a la educación el 2,4% de su gasto y la proporción varía entre el 1,3% en el decil más pobre y el 4,4% en el más rico (véase el cuadro IV.16). Solo en México el gasto en educación supera el 4% del gasto total de los hogares.

Cuadro IV.16
América Latina (17 países): gasto en educación como proporción del gasto total de los hogares, por decil de ingresos
(En porcentajes)

País	Deciles de ingresos			
	Decil I	Decil V	Decil X	Total
Argentina (2004/2005)	1,5	2,8	3,3	2,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	0,3	0,8	4,2	1,4
Brasil (2008/2009)	1,2	1,4	3,1	1,8
Chile (2006/2007)	2,9	4,6	6,5	4,8
Colombia (2007)	0,6	0,9	3,1	1,4
Costa Rica (2004)	0,6	1,1	3,8	2,6
Ecuador (2003/2004)	0,4	1,3	3,8	1,7
El Salvador (2006)	2,0	2,7	5,3	2,9
Guatemala (2006)	0,9	2,2	4,5	2,3
Honduras (2004)	0,9	0,9	4,9	1,9
México (2006)	3,6	3,7	6,5	4,2
Nicaragua (2005)	0,5	1,1	3,7	1,6
Panamá (2007)		2,7	3,3	2,9
Perú (2008)	0,4	1,5	4,3	1,9
República Dominicana (2007)	1,9	2,7	7,7	3,9
Uruguay (2005/2006)	0,9	1,0	3,1	1,4
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009)	0,6	2,1	3,5	2,2
Media	1,3	2,0	4,4	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

2. Salud

A diferencia de lo observado en el caso de la educación, en el aseguramiento de la salud existen mayores diferencias entre los países, dependiendo de las distintas modalidades adoptadas en los sistemas de salud. El análisis resulta complejo, ya que los sistemas de salud de la región se caracterizan por su segmentación, derivada de las distintas formas de financiamiento y afiliación, y por su fragmentación, como resultado de las múltiples instituciones involucradas. En general, los sistemas públicos de salud ofrecen cobertura básica de servicios a todos los habitantes del país.

La cobertura pública es mayoritaria en los sistemas de salud de la región. Los seguros sociales son también un componente relevante de la oferta de salud, en especial en la Argentina. Los seguros que son privados en términos estrictos tienen un peso relativamente escaso en todos los países (véase el cuadro IV.A.2 del anexo) y se concentran en los niveles superiores de ingresos. Por lo tanto, también en la provisión de este servicio el sector público alcanza un peso relevante aunque, a diferencia de lo que sucede en el sector de la educación, las soluciones puramente privadas tienen menor importancia.

En promedio, los hogares de la región destinan el 4,6% de su gasto total a cubrir gastos de salud (casi el doble de lo que destinan a educación). Las mayores proporciones se registran en el Uruguay, el Perú, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en ese orden. Las diferencias entre deciles de ingresos son significativas, como se muestra en el cuadro IV.17.

Cuadro IV.17
América Latina (17 países): gasto en salud como proporción del gasto
total de los hogares, por decil de ingresos
(En porcentajes)

País	Deciles de ingresos			Total
	Decil I	Decil V	Decil X	
Argentina (2004/2005)	2,6	4,9	7,5	5,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	2,4	2,9	3,5	3,0
Brasil (2008/2009)	4,5	5,6	6,2	5,7
Chile (2006/2007)	1,7	3,8	5,9	4,0
Colombia (2007)	1,0	1,8	3,6	1,9
Costa Rica (2004)	1,2	2,1	4,9	3,4
Ecuador (2003/2004)	2,1	4,5	5,4	4,0
El Salvador (2006)	7,7	6,5	5,8	6,4
Guatemala (2006)	5,0	6,0	7,1	6,3
Honduras (2004)	1,1	1,4	3,5	1,8
México (2006)	4,1	4,4	5,1	4,7
Nicaragua (2005)	6,3	6,0	8,4	6,7
Panamá (2007)	1,5	2,0	3,8	2,3
Perú (2008)	6,4	7,3	8,1	7,3
República Dominicana (2007)	3,7	6,5	4,8	4,5
Uruguay (2005/2006)	3,2	9,6	9,6	9,0
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/09)	2,0	2,7	4,5	2,8
Media	3,3	4,6	5,7	4,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

Resulta difícil lograr pactos fiscales progresivos si los sectores medios tienden a incurrir en crecientes gastos para solucionar de manera privada el acceso a los servicios básicos. Si el Estado puede proveer buenos servicios con alcance universal, la cohesión social y el bienestar se traducen en un aumento de la predisposición a los compromisos recíprocos y mitigan la tendencia a mantenerse al margen de esos acuerdos.

E. Comentarios finales

Como se planteó al comienzo, los patrones de consumo son un elemento constitutivo del estilo de desarrollo de los países. En el caso de América Latina y el Caribe, las preocupaciones por el “consumo imitativo” y el “consumo de escaparate” han estado presentes desde hace varias décadas. Tales preocupaciones se relacionan con la sostenibilidad económica, dada la relación existente entre patrón productivo (e inversión productiva) y expansión del consumo. También se vinculan con la igualdad, en términos de la distribución más justa del acceso a los medios para lograr el bienestar, y con la sostenibilidad ambiental con miras a la preservación para las generaciones venideras, debido a los impactos negativos que puede tener la expansión del consumo en aspectos como la contaminación, el gasto energético y la acumulación de desechos (véase el capítulo V).

En la región la expansión del consumo ha sido notoria en la última década, como lo muestran los datos presentados en este capítulo. Ello conlleva efectos positivos, pues parte de este incremento se traduce en una mejora del bienestar de sectores que tradicionalmente estaban privados de bienes y servicios que contribuyen a mejores condiciones de vida, que permiten un mejor uso del tiempo y que también posibilitan un mayor desarrollo de capacidades. Esto ocurre, por ejemplo, con la difusión del acceso a electrodomésticos y computadoras, un mayor acceso a educación y salud y, allí donde el transporte público es deficiente, el acceso a automóviles.

Si bien la situación actual es distinta del contexto histórico en que la CEPAL planteó su reflexión sobre el consumo en décadas pasadas, existen riesgos recurrentes que no pueden soslayarse. Uno de ellos se deriva del hecho de que el consumo es extremadamente procíclico, lo que expone a las economías a claros problemas de vulnerabilidad que podrían precipitarse por una situación recesiva, de caída de precios de los recursos naturales (en América del Sur), reducción de las remesas (en Centroamérica) o pérdida de dinamismo económico en el caso de estructuras productivas poco complejas. La relación estrecha que existe en la región entre un patrón de consumo expansivo que tiene un elevado componente importado y el flujo de recursos centrado en la exportación de productos básicos constituye una ecuación cuya sostenibilidad es, al menos, incierta. Si bien en los años más recientes los países han logrado estabilizar su trayectoria de consumo y disminuir la volatilidad del producto, la volatilidad relativa entre ambos agregados sigue siendo un rasgo distintivo de la región en el contexto internacional. Esto plantea a futuro incertidumbres sobre la sostenibilidad del incremento del consumo, pues la combinación de alta volatilidad y preponderancia del consumo privado deja más expuestos los flancos de vulnerabilidad ante diversos choques.

Si bien el crecimiento del crédito es positivo por cuanto ofrece a más familias oportunidades de reasignación intertemporal de su consumo, para hacerlo más acorde con sus necesidades, por otro lado los consumidores —tal como los caracteriza la economía conductual— son susceptibles de caer en trampas de sobreendeudamiento, al mismo tiempo que altas tasas de penetración del crédito pueden acrecentar el efecto de choques adversos, incluso pequeños. Esto plantea un problema de sostenibilidad de la expansión del crédito, al que está más expuesta la población endeudada que dispone de menos activos; en términos de igualdad, debido a las asimetrías de información y de acceso al crédito en general, los costos del financiamiento son más altos para aquellos sectores de menores ingresos. El desarrollo de los sistemas financieros es un proceso complejo, para el que se requieren políticas públicas y financieras orientadas a fortalecer la institucionalidad y la estabilidad económica, la institucionalidad jurídica y la creación de nuevos instrumentos para la administración de los riesgos de índole económica y financiera, entre otros aspectos. Más allá del consumo, en un contexto de baja profundidad financiera y mercados de capitales poco desarrollados, para potenciar la circulación interna de recursos destinados a la inversión productiva se requieren un conjunto de políticas económicas y financieras orientadas a desarrollar los mercados financieros y promover la generación de ahorro para el financiamiento de largo plazo.

Otra fuente de inquietud es que los estratos más altos, favorecidos por la concentración de riqueza, tienden a encapsularse en un consumo muy dinámico de servicios privados de alto costo de bolsillo y de bienes de lujo, con un alto componente de importaciones. Se deteriora así la “calidad de la sociedad”, por cuanto se restringen las relaciones grupales a sus niveles diferenciales de consumo. Se exacerban las brechas de bienestar entre consumidores de bienes y servicios privados de mayor nivel y consumidores de servicios públicos de niveles inferiores. En efecto, los datos muestran que el gasto de los deciles superiores en términos proporcionales es mayor en rubros como transporte, educación y salud, precisamente aquellos en que existe un claro déficit en la provisión de servicios públicos. Como se ha reiterado, se debilita la construcción de pactos fiscales que permitan una mayor convergencia en el consumo de estos bienes y servicios por parte de distintos sectores de la sociedad. Además, su mayor gasto en combustible y

en compra de automóviles convierte a los deciles altos en sectores más “erosionantes”, en la medida en que aportan en mayor proporción a la contaminación atmosférica, la congestión urbana y el consumo de energía proveniente de fuentes no renovables. La desigualdad opera, también, en las externalidades ambientales.

La segregación del consumo en servicios de provisión pública o privada puede ser, pues, negativa para la cohesión social. Cuanto más se fortalece el consumo privado, posicional o por búsqueda de la calidad que podría ser deficitaria en los servicios públicos, más se desvinculan entre sí los grupos sociales. La autonomía se convierte, cada vez más, en un valor que exalta el individualismo, en lugar de conjugarse con soluciones colectivas a los problemas del bienestar. Así, la figura del consumidor se distancia progresivamente de la del ciudadano y, más aún, se tiende a confundir al ciudadano con el consumidor.

Los factores mencionados plantean problemas de sostenibilidad, tanto en materia de cohesión social como de fiscalidad. La posibilidad de alcanzar pactos fiscales progresivos depende en buena medida del apoyo de los sectores medios y altos, que a su vez se debilita si ellos deben incurrir en crecientes gastos para solucionar de manera privada el acceso a los servicios básicos. Cuando el Estado consigue proveer buenos servicios con alcance universal en materia de salud, educación, transporte, seguridad, servicios básicos y medio ambiente, la cohesión social y el bienestar redundan en una mayor predisposición a los compromisos recíprocos y reducen la tendencia a retraerse de ellos.

Para lograr pactos sociales en torno al consumo se requieren al menos tres líneas de acuerdos. Una primera línea es el pacto fiscal de dos caras: por un lado, la reforma tributaria y, por otro, la provisión de servicios públicos para posibilitar consumos estrechamente ligados al bienestar. Ambas caras deben formar parte de un acuerdo que las vincule. A fin de mejorar esta provisión se necesitan más recursos, que se captan a través de los impuestos; para que la ecuación ejerza un efecto positivo sobre la igualdad deben aplicarse impuestos progresivos, al mismo tiempo que deben proveerse servicios extendiendo el acceso a los sectores más privados de ellos. Un pacto social en torno a esta moneda de dos caras es, a la vez, medio y fin de una mayor cohesión social, o de una mejor “calidad de la sociedad”.

Una segunda línea de acuerdo para un pacto social en torno al consumo debe plantear orientaciones estratégicas para equilibrar la expansión del consumo con la inversión productiva. Una sociedad de alto consumo pero poco diversificada en su producción y altamente dependiente del valor de sus materias primas es una sociedad poco sostenible. Financiar el consumo con el *boom* de los productos básicos tiene sus límites. Es necesario un acuerdo en el sentido de que la expansión del consumo en favor de un mayor bienestar general vaya acompañada de la inversión requerida para conformar una estructura productiva que, por medio del empleo, promueva una mayor inclusión social y, por efecto de su diversificación, provea mayor resiliencia frente a los choques externos. El equilibrio entre el consumo y la producción, así como la dinámica de ambos, son también claves para sostener los equilibrios de cuenta corriente en el largo plazo.

En otras palabras, deben conjugarse los cambios en el patrón de consumo con el esfuerzo por elevar la tasa de inversión y por modificar su composición. Es muy difícil cambiar los patrones de demanda si no se cambian los patrones de oferta. Bajas tasas de inversión, dirigida hacia sectores no transables o hacia sectores productores de recursos naturales sujetos a la llamada “lotería” de los productos básicos, poco contribuirán a reducir la volatilidad del consumo o a reorientarlo hacia procesos y productos menos contaminantes. Una expansión de la oferta —a precios más bajos— de bienes y servicios que han sido procesados respetando el medio ambiente debe acompañar el esfuerzo por educar al consumidor y por reducir desigualdades. En ese sentido, generar —por medio de la política industrial— los incentivos clave para elevar la inversión en los nuevos sectores es condición indispensable para hacer viable una transformación de las modalidades de consumo.

La tercera línea de acuerdo se relaciona con las externalidades del patrón de consumo en términos ambientales y energéticos. Gravar la contaminación y el consumo energético excesivo es necesario para favorecer la promoción de una mayor solidaridad con las generaciones futuras²⁶. Hoy es evidente que el consumo “de escaparate”, el aumento progresivo del parque automotor, la expansión del gasto de energía por encima del crecimiento del PIB per cápita y los desechos que origina un mercado de obsolescencia planificada plantean serios problemas de contaminación del aire, congestión del espacio urbano, acumulación de desechos no degradables y presiones intensas sobre la

²⁶ Además de gravar la contaminación, se pueden utilizar mecanismos complementarios que también coadyuvan a enfrentar externalidades negativas del consumo, como la regulación administrativa o penal de las actividades que deterioran el medio ambiente. Por ello es preciso adoptar un enfoque integral de la regulación vigente en materia ambiental, sanitaria y penal, en procura de un equilibrio óptimo entre las distintas herramientas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

matriz energética, como se discutirá en el capítulo V. Por lo mismo, el vínculo entre el consumo y sus implicancias para las generaciones futuras debe ser objeto de un pacto social que comprometa a los actores de manera solidaria y condicione las pautas de consumo con visión de futuro sostenible. La “ciudadanía ambiental” implica, en este sentido, derechos y obligaciones.

Somos todos consumidores y todos ciudadanos. Pero el consumo no debe convertirse en un sucedáneo de la ciudadanía. No podemos ser consumidores a costa del sentido de ciudadanía y por eso es importante alcanzar un mejor equilibrio entre consumo privado y servicios públicos, así como entre la calidad de vida de hoy y la que es necesario preservar para mañana. El consumo debe ser ciudadano, de modo que debe concebirse colectivamente en una lógica de bienestar y sostenibilidad.

Pero también, de modo inverso, es preciso plantearse al nuevo ciudadano en sus derechos en cuanto consumidor. Cada vez más concurren en las sociedades de consumidores y de usuarios mercados en que existen profundas asimetrías de información y de poder. Este hecho establece una cuarta línea de pactos sociales en torno al consumo, pues es fundamental acordar las funciones que se deben asignar al Estado para regular a los agentes, ya sean públicos o privados, que proveen bienes y servicios que condicionan la calidad de vida de las personas. La regulación debe permitir a los consumidores, en su condición de ciudadanos, exigir calidad y oportunidad en la provisión de estos bienes y servicios, así como su justo precio.

La discusión reciente en diversas disciplinas contribuye a pensar un camino para resolver estos dilemas. Como atributos esenciales de consumos que sean compatibles con el desarrollo autónomo de las personas, Adela Cortina (2002) propone los criterios de autonomía, justeza (en el sentido de si son considerados justos), responsabilidad y felicidad. No todas las formas de consumo cumplirían con estos atributos y, por tanto, ellos podrían servir para definir qué consumos deberán facilitarse para alcanzar equidad, al menos en algunos consumos básicos. Estos principios podrían también guiar contenidos educativos. Desde otros enfoques (por ejemplo, ambientalistas) se podría plantear un conjunto diferente de criterios que adoptar. Parece fundamental que el sistema de gobierno promueva el debate sobre estos temas y que tome en cuenta las visiones de desarrollo de los involucrados.

Bibliografía

- Akerlof, G. A. y R. E. Kranton (2011), *Identity Economics: How our identities shape our work, wages, and well-being*, Princeton, Princeton University Press.
- Albin, P. S. (1998), *Barriers and Bounds to Rationality: Essays on economic complexity and dynamics in interactive systems*, D. K. Foley (ed.), Princeton, Princeton University Press.
- Álvarez, R. y A. Opazo (2010), “Endeudamiento de los hogares en Chile: análisis e implicancias para la estabilidad financiera”, *Informe de Estabilidad Financiera, primer semestre 2010*, Banco Central de Chile.
- Apergis, N. y C. Tsoumas (2009), “A survey of the Feldstein–Horioka puzzle: what has been done and where we stand”, *Research in Economics*, vol. 63, N° 2.
- Atkinson, A. B. y A. Brandolini (2001), “Promise and pitfalls in the use of secondary datasets: income inequality in OECD countries”, *Working Paper*, N° 379, Banca Italia, Servizio di Studi.
- Banco Central de Chile (2012), *Informe de Estabilidad Financiera 2012 (segundo semestre)*, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2013), Global Financial Inclusion Database (Global Findex) [en línea] <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>.
- Barber, B. (2007), *Consumed: How Markets Corrupt Children, Infantilize Adults and Swallow Citizens Whole*, Nueva York, Norton.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Bielschowsky, R. (2009), “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bresser-Pereira, L. C. y Y. Nakano (2003), “Economic growth with foreign savings?”, *Revista de Economía Política*, vol. 22, N° 2.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1971), [1969] *Dependencia y desarrollo de América Latina*, Fundación de Cultura Universitaria.

- Castilla, C. (2010), "Subjective poverty and reference dependence", *Working Paper*, N° 2010/76, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- (2010), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- Clark, A. E., P. Frijters y M. A. Shields (2008), "Relative income, happiness, and utility: an explanation for the Easterlin paradox and other puzzles", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, N° 1.
- Collet, R. y otros (2013), "Diffusion of car ownership and use in France", presentación en la quinta reunión de la Sociedad para el Estudio de la Desigualdad Económica (ECINEQ), Bari.
- Congdon, W. J., J. R. Kling y S. Mullainathan (2011), *Policy and Choice: Public Finance Through the Lens of Behavioral Economics*, Brookings Institution Press.
- Cornia, G. A. (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- Cortina, A. (2002), *Por una ética del consumo*, Madrid, Taurus.
- Deaton, A. (2005), "Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world)", *Review of Economics and Statistics*, vol. 87, N° 1.
- Deaton, A. y S. Zaidi (2002), "Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis", Princeton, Department of Economics, Princeton University.
- Di Tella, R., R. J. MacCulloch y R. Haisken-De New (2010), "Happiness adaptation to income and to status in an individual panel", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 76, N° 3.
- Duarte, J., M. S. Bos y M. Moreno (2010), "¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE", *Notas Técnicas*, N° 5, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Duesenberry, J. S. (1949), *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*, vol. 87, Harvard University Press.
- Easterlin, R. A. (1974), "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence", *Nations and Households in Economic Growth*, Moses Abramovitz, Paul A. David y Melvin Warren Reder (eds.), Academic Press.
- Edwards, S. (1996), "Why are Latin America's savings rates so low? An international comparative analysis", *Journal of Development Economics*, vol. 51, N° 1.
- Fajnzylber, F. (1992), "Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío»", *Nueva Sociedad*, N° 18.
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Fanelli, J. M. (2008), "Volatilidad y crisis en América Latina: evidencia empírica y políticas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2007), "Domestic financial architecture, macro-volatility, and institutions: The Argentine case", *Macroeconomic Volatility, Institutions, and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- (2006), *Domestic Financial Architecture, Macro-volatility and Institutions: The Argentine Case*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Fanelli, J. M., F. Lorenzo y G. Oddone (2003), "Fluctuaciones y crecimiento económico de América Latina durante la década del noventa: evaluación y agenda política", *Revista de Economía; Información Comercial Española (ICE)*, N° 806, abril.
- Feldstein, M. y C. Horioka (1980), "Domestic saving and international capital flows", *Economic Journal*, vol. 90, N° 358.
- Fisher, I. (1930), *The Theory of Interest*, Nueva York.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress", *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C.
- Frank, R. H. (2007), *Falling Behind: How Rising Inequality Harms the Middle Class*, Berkeley, University of California Press.
- Friedman, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, Princeton University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Fuenzalida, M. y J. R. Tagle (2009), "Households' financial vulnerability", *Documentos de Trabajo*, vol. 540, N° 1, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Furtado, C. (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- Gasparini, L. y otros (2013), "La segregación escolar público-privada en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gavin, M., R. Hausmann y E. Talvi (1997), "Saving behavior in Latin America: overview and policy issues", *Working Paper*, N° 346, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Graham, C. y A. Felton (2006), "Inequality and happiness: insights from Latin America", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 4, N° 1.
- Guillen-Royo, M. (2011), "Reference group consumption and the subjective wellbeing of the poor in Peru", *Journal of Economic Psychology*, vol. 32, N° 2.
- Heffetz, O. (2011), "A test of conspicuous consumption: Visibility and income elasticities", *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, N° 4.
- Kaldor, N. (1957), "A model of economic growth", *The Economic Journal*, vol. 67, N° 268.
- Kalecki, M. (1954), *Theory of Economic Dynamics: An Essay on Cyclical and Long-run Changes in Capitalist Economy*, George Allen & Unwin.
- Kim, Y., M. Setterfield y Y. Mei (2013), "A theory of aggregate consumption", *Working Paper*, N° 13-01, Trinity College Department of Economics.
- Langlois, R. N. (2001), "Knowledge, consumption, and endogenous growth", *Escaping Satiation. The demand side of economic growth*, Ulrich Witt (ed.), Berlín, Springer.
- Layard, R. (2005), "Rethinking public economics: The implications of rivalry and habit", *Economics and Happiness: Framing the Analysis*, Luigino Bruni y Pier Luigi Porta (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel y L. Servén (2000), "What drives private saving across the world?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, N° 2.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A decade of progress*, Nueva York, Brookings Institution Press.
- Lora, E. (2008), *Calidad de vida: más allá de los hechos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- McCombie, J. S., A. P. Thirlwall y P. Thompson (1994), *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Metcalfe, J. S. (2001), "Consumption, preferences, and the evolutionary agenda", *Escaping Satiation. The demand side of economic growth*, Ulrich Witt (ed.), Berlín, Springer.
- Milesi-Ferrett, G. M. y A. Razin (1997), "Current account sustainability: selected East Asian and Latin American experiences", *NBER Working Paper*, N° 5791, National Bureau of Economic Research.
- Modigliani, F. y R. Brumberg (1954), "Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data", *The Collected Papers of Franco Modigliani*, vol. 1.
- Nurkse, R. (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Ocampo, J. A., R. Bajraj y J. Martin (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2012), *Salud en las Américas, 2012*, Washington, D.C..
- Owen, B. M. (2005), "Competition policy in emerging economies", *SIEPR Discussion Paper*, N° 04-10, Stanford, Stanford University.
- Pasinetti, L. L. (2007), *Keynes and the Cambridge Keynesians: A revolution in Economics' to be accomplished*, Cambridge University Press.
- Phelps, E. S. y R. Frydman (eds.) (1983), *Individual Forecasting and Aggregate Outcomes. "Rational expectations" examined*, Cambridge University Press.
- Pinto, Aníbal (2008), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1976), *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Universitaria.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Primi, A. (2009), "Nurkse and the early Latin American structuralists: a reflection on development theory, industrialization and their relevance today", *Ragnar Nurkse (1907-2007): Classical Development Economics and its Relevance for Today*, Rainer Kattel, Jan A. Kregel y Erik S. Reinert (eds.), Anthem Press.
- Ray, D. (2002), "Aspirations, Poverty and Economic Change", inédito.
- Reinhardt, N. (2008), "The conundrum of low saving rates in Latin America", *Development Policy Review*, vol. 26, N° 6.
- Rius, A. (2008), "The political economy of reforming domestic financial architectures", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The developing world experience*, J. M. Fanelli (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Rius, A., C. Román y A. Vigorito (2013), "Consumo y desarrollo", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI.
- Rojas, M. (2008), "Relative income and well-being in Latin America" [en línea] <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr316finaldraft.pdf>.
- Rojas, M. y E. Jiménez (2008), "Pobreza subjetiva en México: el papel de las normas de evaluación del ingreso", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 16, N° 32.
- Schor, J. (1997), "New analytic bases for an economic critique of the consumer society", *The Consumer Society*, N. Goodwin, F. Ackerman y D. Kiron (eds.), Washington, D.C., Island Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Oxford University Press.
- Senik, C. (2011), "Will GDP growth increase happiness in developing countries?", *IZA Discussion Paper*, N° 5595.
- Serra, J. y M. C. Tavares (1974), "Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente en Brasil", *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, N° 6, J. Serra (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Setterfield, M. (ed.) (2002), *The Economics of Demand-Led Growth: challenging the supply-side vision of the long run*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Snowdon, B., H. R. Vane y P. Wyrnarczyk (1994), *A Modern Guide to Macroeconomics: an introduction to competing schools of thought*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Stewart, T., J. Clarke y S. Joekes (2007), *Competition Law in Action: Experiences from developing countries*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, vol. 71, N° 3.
- Stutzer, A. y B. S. Frey (2010), "Recent advances in the economics of individual subjective well-being", *Social Research: An International Quarterly*, vol. 77, N° 2.
- Sunkel, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 150 (2).
- Sunkel, O. y N. Gligo (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tavares, M. C. (1973), "Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização", *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Thaler, R. H. y C. R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *BNL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Banca Nazionale del Lavoro.
- Toledo, Manuel (2008), "Understanding business cycles in Latin America", documento presentado en el taller Política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- Veblen, T. (1965), *The Theory of the Leisure Class: 1899*, AM Kelley.
- Witt, U. (2001), "Learning to consume. A theory of wants and the growth of demand", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 11, N° 1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Anexo

Gráfico IV.A.1

América Latina (18 países): evolución de las importaciones de bienes de consumo y de vehículos automotores de transporte de pasajeros, per cápita, 1980-2010

(Índice sobre la base de dólares constantes de 2005, año base 2005=100)^a

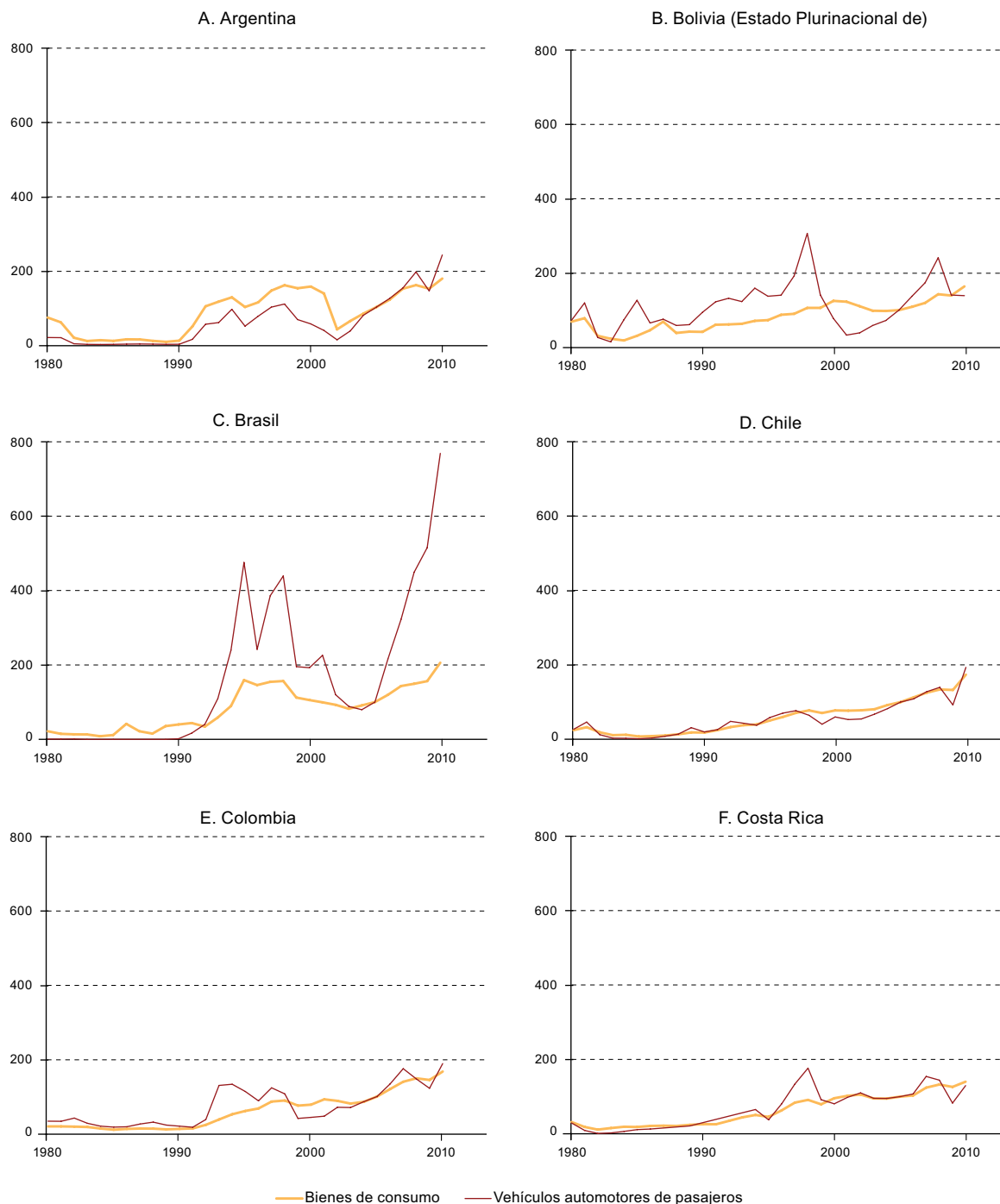
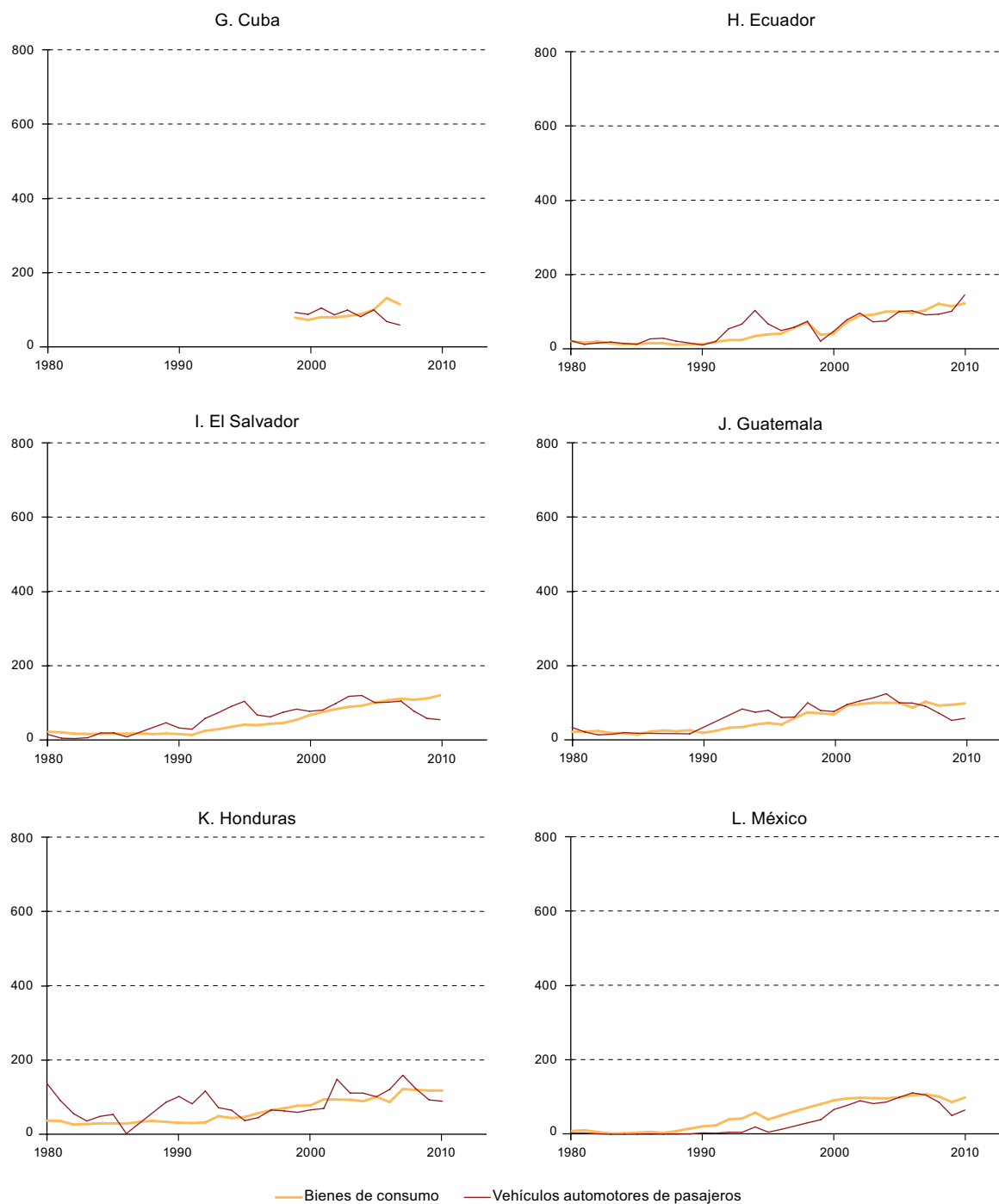


Gráfico IV.A.1 (continuación)



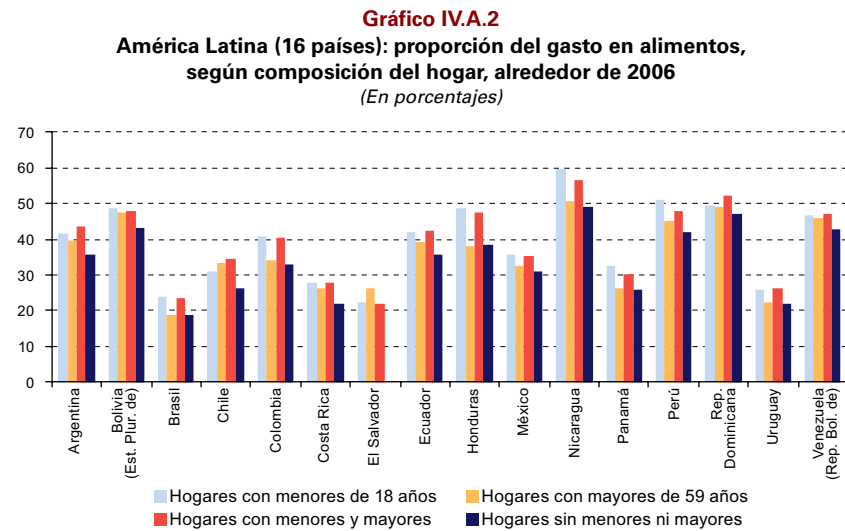
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico IV.A.1 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

^a Los índices se construyeron a partir de series originales en dólares corrientes ajustadas por el deflactor de las importaciones de cada país (base 2005).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

		América Latina (14 países): asistencia de los menores de entre 4 y 18 años al sistema escolar público o privado, por decil de ingresos, 2011											
		(En porcentajes)											
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total	
Argentina	Público	91,8	83,7	71,9	68,5	64,6	55,5	48,3	41,9	36,3	31,9	70,4	
	Privado u otros	8,2	16,3	28,1	31,5	35,4	44,5	51,7	58,1	63,7	68,1	29,6	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Público	99,4	94,4	97,9	95,9	91,2	89,7	84,1	81,1	78,6	51,5	90,8	
	Privado u otros	0,6	5,6	2,1	4,1	8,8	10,3	15,9	18,9	21,4	48,5	9,2	
Brasil	Público	97,3	94,5	91,3	89,0	84,3	78,8	72,6	62,2	42,8	24,1	84,6	
	Privado u otros	2,7	5,5	8,7	11,0	15,7	21,2	27,4	37,8	57,2	75,9	15,4	
Chile	Público	60,2	60,7	56,1	50,3	46,2	41,9	36,4	28,3	20,4	12,4	47,4	
	Privado u otros	39,8	39,3	43,9	49,7	53,8	58,1	63,6	71,7	79,6	87,6	52,6	
Colombia	Público	97,9	95,7	93,0	88,5	85,2	79,3	68,6	59,4	44,9	22,2	83,1	
	Privado u otros	2,1	4,3	7,0	11,5	14,8	20,7	31,4	40,6	55,1	77,8	16,9	
Costa Rica	Público	99,1	99,5	97,9	96,2	94,4	90,9	85,2	71,6	57,9	39,7	89,8	
	Privado u otros	0,9	0,5	2,1	3,8	5,6	9,1	14,8	28,4	42,1	60,3	10,2	
El Salvador	Público	98,4	97,7	95,8	94,7	92,3	82,3	76,1	74,1	56,7	40,9	86,7	
	Privado u otros	1,6	2,3	4,2	5,3	7,7	17,7	23,9	25,9	43,3	59,1	13,3	
Honduras	Público	98,4	98,5	97,9	97,5	94,0	89,1	85,0	79,8	67,0	62,0	90,0	
	Privado u otros	1,6	1,5	2,1	2,5	6,0	10,9	15,0	20,2	33,0	38,0	10,0	
México	Público	98,8	98,5	98,1	97,3	94,6	90,9	86,7	78,1	65,3	41,0	91,1	
	Privado u otros	1,2	1,5	1,9	2,7	5,4	9,1	13,3	21,9	34,7	59,0	8,9	
Nicaragua	Público	97,4	96,6	93,7	89,4	87,3	82,7	82,1	70,2	61,5	46,9	85,0	
	Privado u otros	2,6	3,4	6,3	10,6	12,7	17,3	17,9	29,8	38,5	53,1	15,0	
Perú	Público	98,1	94,8	87,6	83,3	76,5	67,6	55,8	50,5	36,0	17,9	75,5	
	Privado u otros	1,9	5,2	12,4	16,7	23,5	32,4	44,2	49,5	64,0	82,1	24,5	
Paraguay	Público	97,7	94,6	87,8	84,6	85,2	79,9	65,0	62,5	45,9	40,7	80,7	
	Privado u otros	2,3	5,4	12,2	15,4	14,8	20,1	35,0	37,5	54,1	59,3	19,3	
República Dominicana	Público	88,1	87,4	83,9	85,6	81,7	77,6	74,1	75,1	55,4	50,0	79,2	
	Privado u otros	11,9	12,6	16,1	14,4	18,3	22,4	25,9	24,9	44,6	50,0	20,8	
Uruguay	Público	97,8	95,0	91,3	86,2	79,1	72,1	60,1	43,9	32,4	18,0	83,4	
	Privado u otros	2,2	5,0	8,7	13,8	20,9	27,9	39,9	56,1	67,6	82,0	16,6	
América Latina	Público	96,3	94,0	91,2	89,0	85,4	80,2	73,7	65,2	50,6	31,0	83,9	
	Privado u otros	3,7	6,0	8,8	11,0	14,6	19,8	26,3	34,8	49,4	69,0	16,1	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro IV.A.2
Américas: cobertura de salud según sector de oferta, años seleccionados

País o territorio	Fuente y año	Sector de oferta	Cobertura
Anguila	Perfil del sistema de salud de Anguila, Ministerio de Salud, 2007, tercera edición	Público Seguridad social Privado	44,1% red de la seguridad social 19,1% colectivo 7,2% individual (de vida) 5,5% médico 38,5% no declarado
Antigua y Barbuda	Plan Nacional de Negocios para la Salud, Ministerio de Salud de Antigua y Barbuda, 2008-2010	Público Seguridad social Privado	100% Ministerio de Salud Datos no disponibles Datos no disponibles
Antillas Neerlandesas ^a	PPK (<i>pro paupere kaart</i>), seguro totalmente financiado por el gobierno	Público	100% a través del PPK
Argentina	Informe de país: <i>Salud en las Américas 2012</i> 2006-2010, Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Público Seguridad social Privado	100% 60,8% 9%
Aruba	www.gobierno.aw	Público Privado	100% seguro general de salud Datos no disponibles
Bahamas	www.bahamas.gov.bs 2011	Público Privado	100% seguro nacional de salud Datos no disponibles
Barbados	Perfil del sistema de salud de Barbados, Ministerio de Salud, 2008	Público Privado	100% 25% seguro privado
Belize	Informe de país: <i>Salud en las Américas 2012</i> 2006-2010, Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Público Privado	65% sistema nacional de salud 35% población con capacidad de pago, compra de servicios de salud al sector público
Bermudas	Perfil del sistema de salud de Bermudas, Ministerio de Salud, 2010	Público Privado	Datos no disponibles 90% seguro de salud, proporcionado por el empleador
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado	14%-15% red del Ministerio de Salud 28,4% 12%
Brasil	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Privado	100% Sistema Único de Salud (SUS) 25% cobertura privada con acceso al SUS
Canadá	Ministerio de Salud del Canadá, 2009, http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/index-eng.php	Público Privado	100% Medicare ^b 65% de la población cuenta con seguros privados de salud para servicios no cubiertos por Medicare (odontología y medicamentos)
Chile	Informe de país: <i>Salud en las Américas 2012</i> 2006-2010, Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Público Privado	73,5% Fondo Nacional de Salud (FONASA) 16,3% instituciones de salud previsual (ISAPRE) 10,2% otras
Colombia	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público	Sistema General de Seguridad Social en Salud, según cobertura por regímenes: 39,4% contributivo 51,4% subsidiado 4,9% especiales (militares, policía nacional, Empresa Colombiana de Petróleos, docentes y universidades públicas) 4,3% sin cobertura
Costa Rica	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social	87,6% seguro social médico de cobertura universal 12,4% Caja Costarricense de Seguro Social
Cuba	Proyecciones de la salud pública en Cuba para 2015, Ministerio de Salud, 2006	Público	100% cobertura del Sistema Nacional de Salud
Ecuador	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Medicina prepaga	51% servicios de salud en la red pública 20% 3%
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009	Público Seguridad social Privado	78,4% Ministerio de Salud 20% Instituto Salvadoreño del Seguro Social 2%
Estados Unidos	Oficina del Censo, Ingresos, Pobreza y Cobertura de Salud en Estados Unidos: 2010, Septiembre 2011. http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf	Público Seguridad social ^e Privado Sin cobertura	15,9% Medicaid ^c 14,5% Medicare ^d 55,3% seguro de salud basado en el empleo 64% seguro de salud basado en el empleo 16,3%
Granada	Perfil del sistema de salud de Granada, 2008; Política Nacional de Salud, 2007-2011; Ministerio de Salud	Público	100%
Guatemala	Perfil del sistema de salud de Guatemala. Ministerio de Salud, 2007; Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2010-2014	Público Seguridad social Privado Sin cobertura	70% Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social 17,45% Instituto Guatemalteco del Seguro Social 12% organizaciones de la sociedad civil y religiosas 8% seguros privados 20,5%
Guyana	Perfil del sistema de salud de Guyana, 2009; Plan Nacional de Salud 2007-2012, Ministerio de Salud	Público	100% plan de seguro universal

Cuadro IV.A.2 (conclusión)

País o territorio	Fuente y año	Sector de oferta	Cobertura
Haití	Informe de evaluación común para los países- Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) Haití 2009-2011	Público Privado	70% 30%
Honduras	Perfil del sistema de salud de Honduras, 2009, Ministerio de Salud	Público Seguridad social Privado	60% Secretaría de Salud 18% Instituto Hondureño de Seguridad Social 2,9% seguros privados
Islas Vírgenes Británicas	Perfil del sistema de salud de Islas Vírgenes Británicas, Ministerio de Salud, 2008	Público Privado	100% seguro nacional de salud No hay datos disponibles
Jamaica	Política Nacional de Salud de Jamaica 2006-2015, Ministerio de Salud	Público Privado	95% 13,5%
México	Perfil del sistema de salud de México, Secretaría de Salud, 2009	Público Seguridad social Privado Sin cobertura	25,5% Seguro Popular de Salud 45,3% Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina 3% seguro privado 29,2%
Montserrat	Perfil del sistema de salud de Montserrat, Ministerio de Salud, 2008	Público	100% servicios de salud de primer y segundo nivel
Nicaragua	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado Otros	61,2% red del Ministerio de Salud 16,5% 11% 6% dependencias de gobierno y ejército
Panamá	Perfil de los sistemas de salud de Panamá, tercera edición, Ministerio de Salud, 2007	Público Seguridad social	14,4% red del Ministerio de Salud 75,6 % red del seguro social
Paraguay	Perfil del sistema de salud de Paraguay, tercera edición, Ministerio de Salud, 2008	Público Seguridad social Privado Sin cobertura	12,5% 17% Instituto de Previsión Social y laboral, individual, policial, militar, otros 1% seguros privados 78,3% sin cobertura de seguridad social ni privada
Perú	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Otro tipo de seguro	58% Ministerio de Salud 20% Seguro Social de Salud del Perú (EsSALUD) 18% seguro integral de salud 4%
Puerto Rico	Perfil del sistema de salud de Puerto Rico, Departamento de Salud, 2007	Público Privado Sin cobertura	40% ELA plan (Medicaid) 14% Medicare 37% privado 12% empleador público 4% seguro para veteranos 8%
República Dominicana	Perfil del sistema de salud de la República Dominicana, tercera edición, Ministerio de Salud Pública, 2007 <i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado	75% Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) 34% seguro social No hay datos disponibles
Saint Kitts y Nevis	Perfil de sistemas y servicios de salud de Saint Kitts y Nevis, Ministerio de Salud, 2008	Público	100% Ministerio de Salud Pública
San Vicente y las Granadinas	Perfil del sistema de salud de San Vicente y las Granadinas, 2008 Plan Estratégico de Salud 2007–2012, Ministerio de Salud	Público Seguridad social	100% Ministerio de Salud No hay datos disponibles
Santa Lucía	Perfil del sistema de salud de Santa Lucía, Ministerio de Salud, 2008	Público Privado	100% Plan Nacional de Seguridad No hay datos disponibles
Suriname	Plan del sector social de Suriname, Ministerio de Asuntos Sociales, 2008	Público Privado	30% Servicio Nacional de Salud 13% seguros privados
Trinidad y Tabago	Perfil del sistema de salud de Trinidad y Tabago, Ministerio de Salud, 2008	Público	El Ministerio de Salud se encuentra en proceso de desarrollo de una entidad que garantice un paquete de servicios sanitarios a toda la población nacional
Uruguay	Perfil del sistema de salud de Uruguay, Ministerio de Salud, 2009	Público Privado	25,4% Ministerio de Salud Pública 74,6%
Venezuela (República Bolivariana de)	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado	68% 17,5% Instituto Venezolano de los Seguros Sociales 11,7% seguros privados

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Salud en las Américas, Edición 2012*, Washington, D.C., 2012.

^a “Antillas Neerlandesas” se refiere a la antigua entidad autónoma del Reino de los Países Bajos, que se disolvió el 10 de octubre de 2010 e incluía los territorios de Curazao, San Martín, Bonaire, San Eustaquio y Saba.

^b En el Canadá, Medicare es el sistema de cobertura universal de salud. Cubre a todos los residentes legales en el país.

^c Programa nacional de salud para personas de bajos ingresos y personas discapacitadas.

^d Medicare es un programa nacional de aseguramiento en salud.

^e Programa nacional de salud para personas de 65 años de edad y más y personas discapacitadas.

Capítulo V

Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente

Introducción

La perspectiva de igualdad propuesta por la CEPAL incluye la responsabilidad de preservar la sostenibilidad ecológica del planeta en condiciones ambientales que hagan posible el desarrollo de las próximas generaciones. En este marco es de central importancia considerar la dimensión ambiental de la sostenibilidad del desarrollo y, en particular, tener muy en cuenta las consecuencias que los patrones de producción y consumo de hoy pueden tener en la calidad de vida de mañana. Que las generaciones futuras paguen con una calidad de vida deteriorada las decisiones económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes implica una falta de reconocimiento por parte de las segundas de los derechos de las primeras.

La dimensión ambiental es, por tanto, clave en la solidaridad intergeneracional y en el cuidado por asegurar la sostenibilidad del desarrollo, tanto a escala global como nacional. Esta noción surge con fuerza a partir de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) que tuvo lugar en 2012. En estos foros se definió el desarrollo sostenible como “aquel que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades” (Brundtland, 1987). En todos se subrayó la urgente necesidad de abocarse a un nuevo paradigma de producción y consumo que incorporase la dimensión ambiental en la actividad económica y en las normas, ante la evidencia de que a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad se añadían los límites ecológicos y el deterioro ambiental.

En el ámbito nacional urge superar la degradación de la calidad del agua, del suelo y del aire, especialmente en las zonas urbanas —que hoy albergan a más del 80% de la población— y detener los procesos de desertificación y pérdida de biodiversidad, a fin de garantizar la sostenibilidad agropecuaria, minera y forestal. A nivel mundial el mayor desafío es el cambio climático. Hay suficientes evidencias que indican que se han alcanzado umbrales de riesgo, lo que exige seguir un nuevo rumbo, especialmente en materia energética. Este desafío está relacionado con patrones productivos dependientes de fuentes de energía fósiles que generan grandes emisiones de carbono. El cambio climático impondrá límites y obligará a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo. Nunca como ahora, ante las perspectivas de calentamiento global, destrucción del medio ambiente y crisis de fuentes de energía, la interdependencia había sido tan fuerte.

Para América Latina y el Caribe el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, la urbanización, el avance de los procesos productivos y la industrialización, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción de un cambio paulatino hacia un

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva si implica la provisión de servicios públicos de mejor calidad para el bienestar de los estratos menos favorecidos. La evidencia también ha demostrado que el calentamiento global parece estar ocasionando un mayor número de desastres provenientes de fenómenos climáticos de creciente intensidad y que están siendo mucho más rigurosos en los países en desarrollo, particularmente en Centroamérica y en el Caribe.

Por otra parte, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se consideró que la causa principal del continuo deterioro del medio ambiente mundial reside fundamentalmente en la insostenibilidad de las modalidades de consumo vigentes. Las decisiones de consumo sostenible siguen dos ejes: favorecer el consumo de bienes que hayan sido producidos de manera sostenible y el de bienes que en sí mismos hagan un uso eficiente de la energía y de los recursos, y que no produzcan (o apenas produzcan) emisiones contaminantes y desechos.

Las interrelaciones entre el consumo y la producción sostenibles son, por lo tanto, muy estrechas: para lograr un consumo sostenible es necesario que estén disponibles y sean accesibles los bienes que fueron producidos a través de procesos sostenibles o utilicen eficientemente la energía y los recursos naturales y no contaminen. Para que esos bienes estén disponibles es necesario que haya demanda, que exista la tecnología necesaria y que la producción resulte rentable. Lograr esta interacción virtuosa entre producción y consumo sostenible no es sencillo y abre un amplio espacio a intervenciones públicas en materia de regulaciones, impuestos, subsidios, innovación tecnológica, información y educación, entre otras (Jackson y Marks, 1999; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004; Sachs, 2009)1999; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004; Sachs, 2009.

El desafío estriba en compatibilizar los temas ambientales con un cambio estructural capaz de elevar la productividad y cerrar las brechas entre distintos grupos, a fin de avanzar hacia una mayor igualdad. Conjuguar sostenibilidad ambiental, mayor productividad en el mundo del trabajo y mayor igualdad social es el gran reto del desarrollo para el futuro de la región, y exige impulsar políticas industriales que incorporen plenamente la innovación tecnológica asociada a una producción más limpia y eficiente. No es una tarea sencilla, sobre todo en un momento histórico en que, tras la crisis de fines de la década pasada, una gran parte de la comunidad internacional ha reformulado la agenda global de modo que las cuestiones ambientales se han visto relegadas política y financieramente.

En este capítulo se discuten, en primer lugar, los aspectos potencialmente negativos desde el punto de vista ambiental de algunos de los patrones de consumo que prevalecen. En el caso de América Latina y el Caribe, se profundiza en el análisis de los aspectos del consumo que resultan más problemáticos en términos energéticos y ambientales, y de las dificultades que se plantean, como las relacionadas con el tratamiento de los residuos. Más adelante se abordan grandes desafíos nacionales, como el manejo del agua y de los bosques. Finalmente se examinan otros problemas cuyo carácter es más global y requieren de una agenda internacional, tales como el cambio climático y la gestión de desastres, y su evolución en América Latina y el Caribe.

A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente

Como se vio en el capítulo anterior, el consumo en América Latina y el Caribe ha mostrado un elevado ritmo de expansión durante las dos últimas décadas. Se observa también un creciente proceso de urbanización que ha llevado a aproximadamente el 80% de la población a vivir en zonas urbanas. Este dinamismo, si bien redundan positivamente en el bienestar de la población, también tiene consecuencias o externalidades negativas, como un aumento del ritmo de consumo de combustibles fósiles, generación de residuos, contaminación atmosférica, destrucción del medio ambiente y explotación de recursos naturales renovables y no renovables (Sunkel y Gligo, 1980; Escudero y Lerda, 1996).

En este apartado se ilustran patrones de consumo observados en la región y su relación con la sostenibilidad ambiental en dos aspectos: el creciente consumo de energía y bienes duraderos, y el de automóviles y gasolinas. En ambos casos se producen emisiones y residuos contaminantes en las ciudades.

1. Energía, bienes duraderos y residuos peligrosos

El crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe es altamente dependiente de la energía que proviene de combustibles fósiles. En el período de 1980 a 2010, el PIB de la región creció en promedio a una tasa anual del 2,6%, avance que estuvo acompañado de una tasa de crecimiento del consumo de energía del 2,4% en el mismo período (CEPAL, 2010a, 2009a). La vinculación entre crecimiento económico y consumo de energía es compleja, ya que pueden establecerse diversos tipos de causalidad bidireccional entre ambas variables (Ozturk, 2010; Chen, Chen y Chen, 2012, y Stern, 2013).

A partir de la evidencia disponible a nivel mundial y regional, sintetizada a través de un metanálisis, es posible estimar que en América Latina y el Caribe la sensibilidad de respuesta de la demanda de energía respecto a la trayectoria de largo plazo del ingreso es de alrededor de 0,9, en tanto que la media mundial es de 0,7 (véase el cuadro V.1)¹. Por otro lado, la demanda de energía en la región responde muy limitadamente a las señales de precios, presentando una elasticidad de -0,01, mientras que la demanda mundial es mucho más sensible, con una elasticidad frente a las variaciones de precios de -0,2. Se observa, además, heterogeneidad en las sensibilidades de respuesta, que varían por países y regiones, lo que es preciso considerar para propósitos de política pública.

Cuadro V.1
Mundo y América Latina y el Caribe: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de energía

	América Latina y el Caribe	Mundo
Elasticidad-ingreso	0,9	0,7
Elasticidad-precio	-0,01	-0,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Estos resultados indican que la evolución de la intensidad del consumo de energía es proporcional al ritmo de crecimiento económico. La capacidad de influir en la trayectoria del consumo utilizando exclusivamente el mecanismo de precios es muy limitada y refleja escasa sustituibilidad y ausencia de procesos de innovación y difusión tecnológica para avanzar en eficiencia energética. La región requiere una oferta de energía flexible, moderna, eficiente, a precios razonables y sostenible ambientalmente. En el futuro puede representar una ventaja estratégica fundamental en la competencia internacional. Además, muchos países de la región verían reducirse las restricciones externas y la rigidez productiva, ya que dependerían menos de las divisas. Sin embargo, las actuales condiciones de expansión de la oferta energética en América Latina y el Caribe no son compatibles con un desarrollo sostenible ni con las metas de contaminación atmosférica fijadas (CEPAL, 2009).

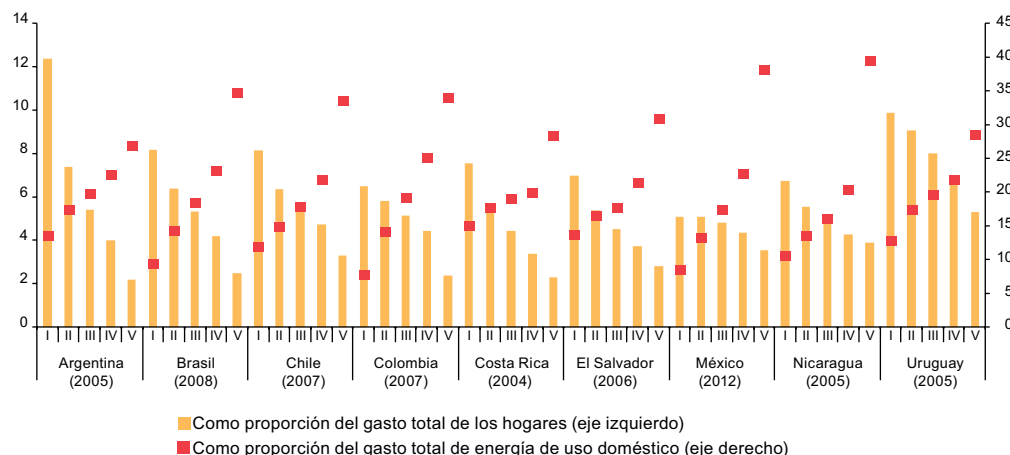
En todos los países analizados, el peso relativo del gasto en energía en los ingresos de los hogares es mayor en los quintiles más pobres, en contraste con lo que sucede con las gasolinas, salvo en el caso de México, en que se observa una cierta homogeneidad (véase el gráfico V.1). Sin embargo, en términos absolutos, los dos quintiles de más alto ingreso en la región son los que realizan la mayor parte del gasto total en energía. La relativa importancia de este consumo en la estructura total de gasto de los hogares expresa la dependencia que tienen las economías modernas de la energía. Esta supeditación es consecuencia de diversos factores, como el uso creciente de aparatos eléctricos y de distintos bienes de consumo duraderos en todos los estratos de ingreso, la consolidación de formas de movilidad basadas en combustibles fósiles y la conformación de estilos de vida que requieren el uso continuo de energía (por ejemplo, en los ámbitos de la educación y el entretenimiento) (Baker, Blundell y Micklewright, 1989; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004).

En el capítulo IV se señalaba que el consumo de bienes duraderos se ha incrementado en la región en todos los estratos de ingreso, lo que se ha traducido en un afianzamiento del uso de estos bienes. Esto se manifiesta tanto en una ampliación del espectro de bienes duraderos disponibles como en un incremento del número de estos productos por familia. La evidencia sugiere, además, que existe una consolidación de los bienes duraderos de primera generación, tales como refrigeradores o televisores, y una demanda incipiente pero cada vez mayor de nuevos bienes, como computadoras (véase el gráfico IV.24 en el capítulo IV). Al igual que sucedía en el caso de los automóviles, el crecimiento del consumo de estos bienes tiene consecuencias favorables para la población, pero puede también implicar riesgos en términos ambientales.

¹ Esta evidencia se basa en una revisión de artículos sobre elasticidad-precio y elasticidad-ingreso de la demanda de energía y gasolinas, provenientes de una amplia selección de revistas, informes y libros. Se repasaron publicaciones entre 1981 y 2012, en que se analizaba el período que va de 1948 a 2008. Para la recopilación se consideraron 831 estimaciones de elasticidad; 414 con respecto al ingreso y 417 con respecto al precio.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico V.1
América Latina (9 países): gasto de los hogares en energía (electricidad, gas y otros combustibles) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total de energía de uso doméstico, por quintil de ingreso^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

^a Datos procedentes de encuestas nacionales de ingresos y gastos de los siguientes años: 2004 (Costa Rica); 2005 (Argentina, Nicaragua y Uruguay); 2006 (El Salvador); 2007 (Chile y Colombia); 2008 (Brasil) y 2012 (México).

La mayor demanda y consumo de bienes duraderos viene acompañada de un aumento concomitante de la demanda de energía y de un incremento de residuos, en ocasiones peligrosos (Wolfram, Shelef y Gertler, 2012). Los residuos peligrosos son desechos que por sus propiedades reactivas, corrosivas, explosivas, tóxicas, infecciosas, radioactivas o inflamables suponen un riesgo real o potencial para la salud de los seres humanos y otros organismos vivos o para el medio ambiente, y deben controlarse de acuerdo con el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación². La información disponible sobre la generación de desechos peligrosos es escasa (véase el cuadro V.2). Frente al escenario de continuidad del crecimiento del consumo de bienes duraderos se plantean riesgos para el desarrollo sostenible que subrayan la necesidad de avanzar en la creación de procesos de reciclaje y control, en particular en zonas urbanas.

El consumo de bienes duraderos también genera residuos electrónicos, que se consideran desechos peligrosos por su contenido de metales pesados, como el plomo, el mercurio y el cromo, que si no se manejan adecuadamente representan serios riesgos para la salud y el medio ambiente. Se estima que para 2017 el volumen de residuos electrónicos habrá crecido un 33% con respecto a 2012, hasta llegar a un total de 65,4 millones de toneladas en todo el mundo³. A modo de referencia, cabe señalar que actualmente los Estados Unidos generan 30 kg anuales per cápita y China un total de 5,4 kg per cápita. En América Latina los países que mayor volumen de residuos electrónicos generan con respecto a su población alcanzan 11 kg per cápita (véase el gráfico V.2). Resulta muy difícil realizar un seguimiento apropiado del trasiego y destino de estos residuos debido a limitaciones de clasificación, información y observancia de la ley, por lo que existe el riesgo de que se subestime la magnitud del problema.

² En el Convenio de Basilea de 1989 (véase [en línea] <http://www.basel.int/>), 164 países se comprometieron a reducir al mínimo la generación de residuos peligrosos para garantizar una gestión racional y un control del movimiento transfronterizo de estos desechos, así como para mejorar la capacidad institucional y técnica, especialmente de los países en desarrollo y los países con economías en transición. En reuniones posteriores, las partes acordaron prohibir la exportación de desechos peligrosos desde países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a otros países no miembros ("Enmienda sobre la prohibición").

³ Véase Iniciativa StEP [en línea] <http://www.step-initiative.org/index.php/newsdetails/items/world-e-waste-map-reveals-national-volumes-international-flows.html>, 15 de diciembre de 2013.

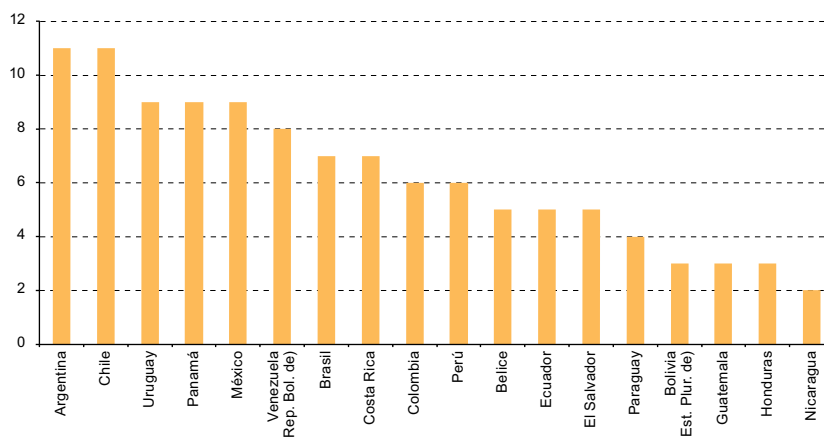
Cuadro V.2
América Latina y el Caribe (13 países): generación de desechos peligrosos, 2006-2011^a
(En miles de toneladas métricas)

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	151,92	...	...	...	...	...
Brasil	...	1,42	11,33	...	...	...
Chile	6,09	...	...	...	...	388,77
Colombia	...	...	...	...	228,66	279,05
Costa Rica	1,25	...	...	...	...	...
Cuba	1 253,67	1 417,31	...	...	660,76	...
Ecuador	146,61	...	193,81	196,76	...	...
Guyana	...	0,74	...	...	...	...
Honduras	...	...	1,70	1,82	1,70	9,60
México	8 000,00	205,70	236,78	395,06	165,34	134,31
Panamá	...	2,40	...	...	...	...
República Dominicana	...	16,40	...	...	...	...
Santa Lucía	0,11	0,08	0,18	0,23	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría del Convenio de Basilea. *Data Visualization Tool for the Basel Convention on the Generation, Export and Import of Hazardous Wastes and Other Wastes* [en línea] <http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/DataVisualizationTool/tabid/3216/Default.aspx>.

^a Los datos que se presentan son los comunicados por las partes en el Convenio de Basilea. Con respecto a la información no disponible de acuerdo con ese convenio, las cantidades se refieren a las definiciones nacionales. Aunque se solicita a los países que presenten datos sobre residuos peligrosos con arreglo a las categorías del Convenio de Basilea, en caso de que esa información no sea comunicada, los datos suministrados se ajustan a las definiciones nacionales de desechos peligrosos. Estas definiciones pueden cambiar con el tiempo en virtud de modificaciones y revisiones de las legislaciones nacionales, por lo que varían considerablemente de un país a otro y a lo largo del tiempo. Por otra parte, la información solo se refiere a los residuos declarados como peligrosos por el agente generador o por la empresa responsable de la eliminación de los desechos. La calidad y la comparabilidad de los datos, por tanto, es limitada y las tendencias deben interpretarse con precaución.

Gráfico V.2
América Latina y el Caribe (18 países): generación de residuos electrónicos per cápita, 2012
(En kilogramos)

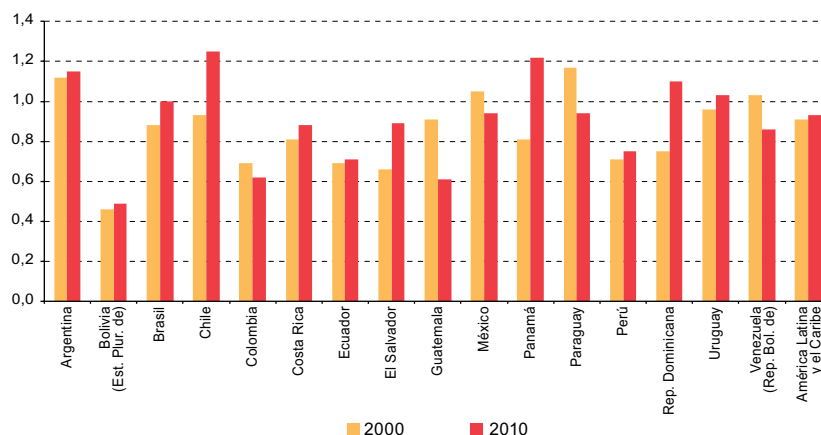


Fuente: Universidad de las Naciones Unidas, Iniciativa StEP, 2013 [en línea] <http://www.step-initiative.org/index.php/WorldMap.html>.

Por otra parte, una de las principales fuentes de contaminación en las ciudades son los residuos sólidos provenientes de los hogares, el comercio, los servicios y la producción industrial. En América Latina y el Caribe se generaron aproximadamente 436.000 toneladas de residuos sólidos urbanos durante 2010 y el promedio anual de residuos sólidos urbanos per cápita es de 0,93 kg/habitante al día, con diferencias significativas entre países (véase el gráfico V.3). La proporción de estos residuos que termina en rellenos sanitarios ha aumentado notoriamente en la región (del 22,6% en 2002 al 54,4% en 2010). No obstante, muchos residuos se desechan en lugares inadecuados o en vertederos a cielo abierto (OPS, 2011). En este contexto, es necesario considerar medidas para aumentar el depósito de residuos sólidos en rellenos sanitarios y explorar alternativas de aprovechamiento o de tratamiento antes de su depósito final o eliminación. Ello incluye la creación de incentivos económicos que conduzcan a aumentar las tasas de reciclaje, tratamiento térmico y aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otros.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico V.3
América Latina (16 países): generación de residuos sólidos urbanos por habitante y día, 2000 y 2010^a
 (En kilogramos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Informe de la Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe, 2005 y 2011*.

^a Se entiende por residuos sólidos urbanos o municipales aquellos residuos sólidos o semisólidos provenientes de las actividades propias de los núcleos poblacionales en general, incluidos los residuos de origen domiciliario, comercial, de servicios, institucional, de mercados, hospitalarios, comunes o no peligrosos, los generados en las oficinas de distintas industrias, en el barrido y limpieza de calles y áreas públicas, y en podas de plantas de calles, plazas y jardines públicos.

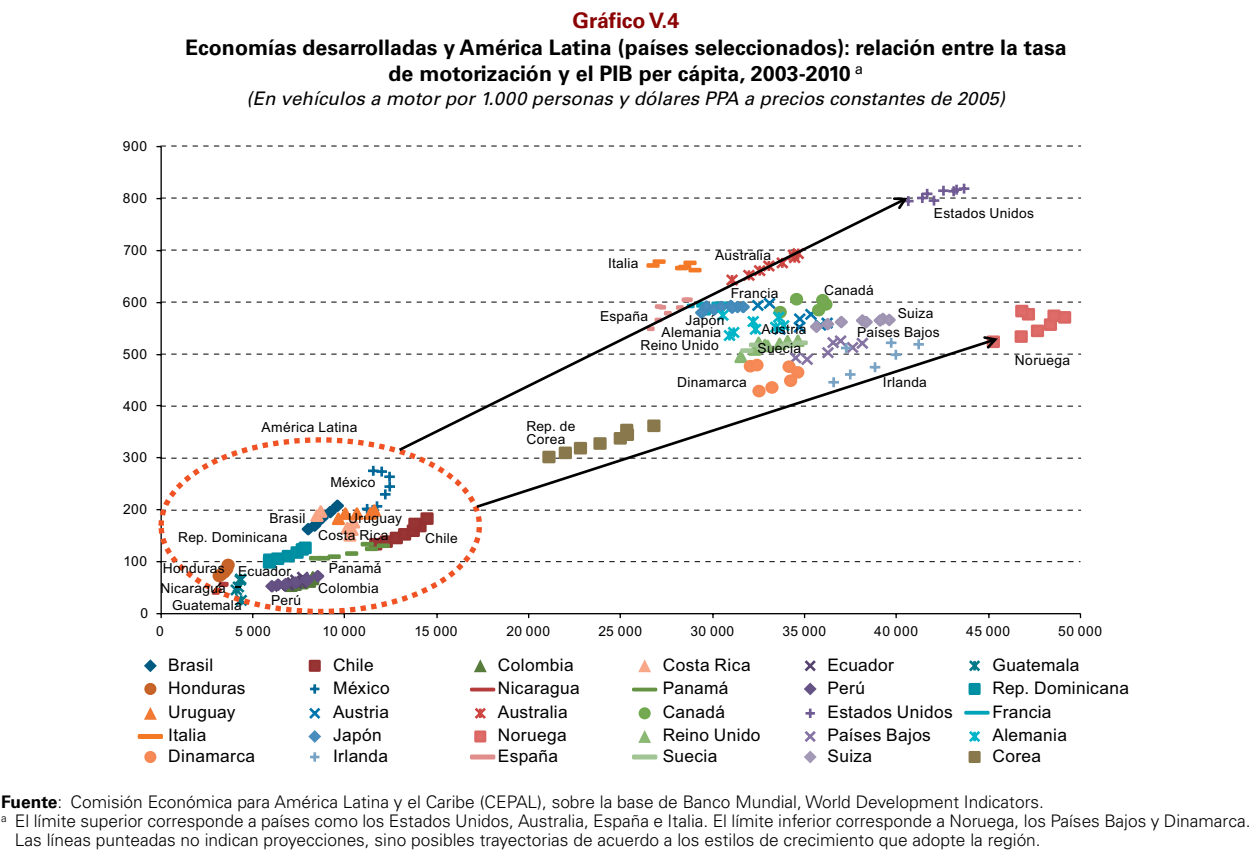
Los residuos en general son consecuencia de las diversas actividades de la economía y de factores demográficos. Su generación se concentra en algunos sectores específicos y dependen de la estructura y patrones de consumo, por lo que su volumen está asociado a la evolución del ingreso y de las políticas públicas orientadas a su tratamiento.

2. Automóviles, combustibles y contaminación atmosférica

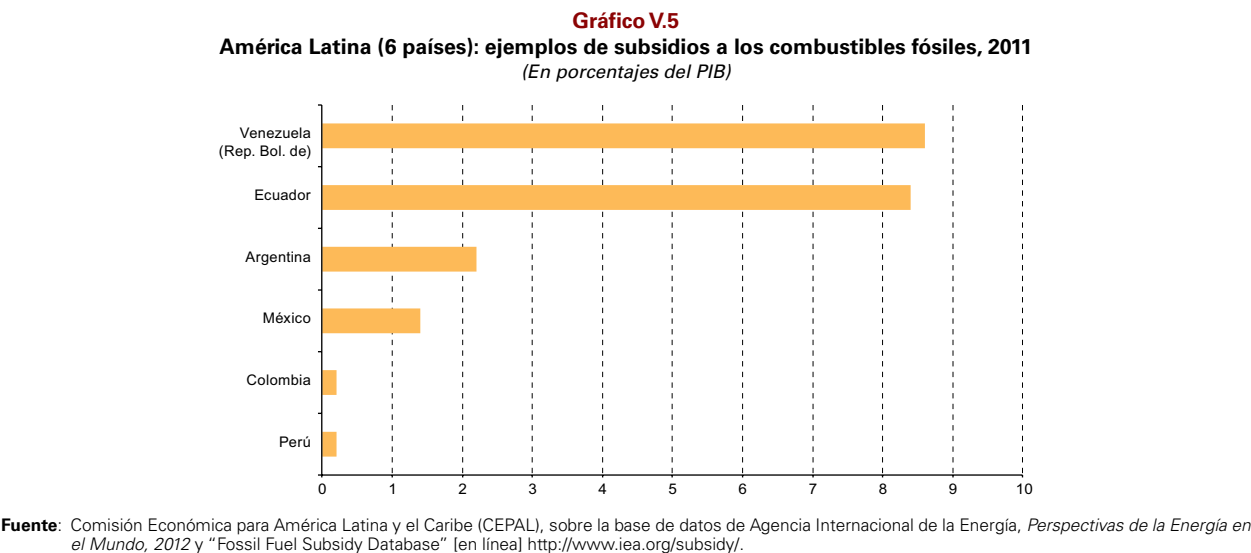
De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴, la contaminación atmosférica implica la modificación de las características naturales de la atmósfera —ya sea a nivel domiciliario o en espacios exteriores— por cualquier agente químico, físico o biológico. La contaminación atmosférica se produce principalmente en entornos urbanos como resultado del aumento del número de automóviles (fuentes móviles) y actividades industriales (fuentes fijas), lo que implica que el problema adquiere un carácter crítico en América Latina y el Caribe, que tiene un alto grado de urbanización.

El parque automotor ha crecido de forma significativa en los últimos años en prácticamente todos los países de la región. Además de las deficiencias del transporte público y el incremento del ingreso, otros factores, como la caída de precios, las expectativas de crecimiento económico y la disponibilidad de crédito, han facilitado la expansión del número de vehículos. En México se registra un aumento, al pasarse de 203 automóviles por 1.000 habitantes en 2003 a 275 en 2010. Aproximadamente en el mismo período, en el Brasil el número de automóviles se incrementó de 164 a 209 por 1.000 habitantes; en Chile, de 135 a 184 por 1.000 habitantes; en Panamá, de 108 a 132 por 1.000 habitantes, y en la República Dominicana, de 105 a 128 por 1.000 habitantes. También hay una tendencia al crecimiento del número de vehículos en otros países —Colombia, Honduras y el Perú—, si bien el parque automotor en estos casos sigue siendo reducido. Aunque la densidad es todavía bastante menor a la que se registra en los países desarrollados, los estilos de crecimiento urbano potenciales y una oferta insuficiente de infraestructura para el transporte público, peatonal y no motorizado podrían originar una tendencia a una mayor densidad de motorización en América Latina (véase el gráfico V.4), como la que actualmente registran en la frontera superior países como Australia, España o los Estados Unidos.

⁴ Véase [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html.



El alto ritmo de crecimiento de la flota vehicular, acompañado de un aumento del consumo de gasolinas, se ha combinado también en algunos países con considerables subsidios a los combustibles fósiles (véase el gráfico V.5), con lo que se ha reforzado una estructura de precios a favor del transporte privado que genera más contaminación porque no incorpora sus externalidades negativas. Esta situación, que está ya ocasionado presiones adicionales para las finanzas públicas en algunos países de la región, propicia una asignación regresiva e ineficiente de recursos en la economía que favorece las tecnologías de altas emisiones de carbono, enrigideciendo patrones de producción y consumo que deberían cambiar y que retrasan la innovación tecnológica en la producción. Lograr el doble dividendo, fiscal y ambiental, requiere de coordinación interregional, transparencia y un claro diseño de impuestos “verdes” (véase el recuadro V.1).



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Recuadro V.1

América Latina: algunas medidas tributarias con efectos ambientales

- En el Ecuador se promulgó en 2011 la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, por la que se creaba un impuesto ambiental a la contaminación vehicular y un impuesto a las botellas plásticas no retornables y se establecieron tasas especiales para los vehículos híbridos y eléctricos.
- En el Perú se modificaron las tasas del impuesto selectivo al consumo a los combustibles, considerando apropiadamente un criterio de proporcionalidad al grado de nocividad de los combustibles, y se sacrificó la tasa del 10% del impuesto selectivo para la importación de autos nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible, en lugar de tasar los vehículos más contaminantes.
- Desde 2011, en Honduras se grava con una sobretasa la importación de vehículos usados.
- En la Reforma Hacendaria y Social de México de 2013 se creó un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles según su contenido de carbono y un gravamen a los plaguicidas de acuerdo con la categoría de peligro de toxicidad aguda.
- En El Salvador cambió la tasa del impuesto ad valorem al primer registro de vehículos automotores, que pasó del 1% al 8%, y en Guatemala se introdujo un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres (2012 y 2013).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

Además, la densidad del parque automotor aumenta a ritmos intensos pero diferenciados en las grandes metrópolis latinoamericanas y en general en los países (véase el cuadro V.3). Este crecimiento genera cada vez más problemas de congestión y contaminación atmosférica e incrementa de manera sostenida la cantidad de horas que las personas deben dedicar al traslado cotidiano, lo que contrarresta las ganancias de productividad y afecta la disponibilidad de tiempo libre y la calidad de vida. Como se observa en el cuadro V.3, el incremento de la tasa de motorización fue mayor en Ciudad de México, donde pasó de 391 automóviles por cada 1.000 habitantes en 2001 a 471 en 2010. En Bogotá, en el mismo período pasó de 126 a 163 vehículos por cada 1.000 habitantes, y en Santiago, de 126 a 137 automóviles por cada 1.000 habitantes entre 2001 y 2006.

Cuadro V.3

América Latina (ciudades y países seleccionados): evolución de la tasa de motorización por 1.000 habitantes ^a

A. Ciudades												
Año	Ciudad de México			Santiago			Bogotá					
2001	391			126			141					
2006	350			137			...					
2010	471			...			163 ^b					

B. Países												
Año	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
2003	164	135	--	54	--	--	203	42	--	--	105	--
2004	171	140	55	56	--	74	200	46	108	54	100	--
2005	178	147	57	61	47	77	208	--	108	57	107	184
2006	186	154	60	66	53	81	231	--	111	58	112	194
2007	197	161	63	60	27	87	246	57	117	61	119	194
2008	209	170	68	64	--	95	265	58	135	65	125	194
2009	--	174	71	61	66	--	276	58	126	68	128	200
2010	--	184	--	71	68	--	275	57	132	73	--	--

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los institutos nacionales de estadística de los respectivos países. Los datos sobre los países corresponden a información de Banco Mundial, World Development Indicators.

^a En algunos casos, los datos de vehículos son solo estimaciones, presentan problemas de registro o no proceden de una misma base, lo que dificulta su comparación.

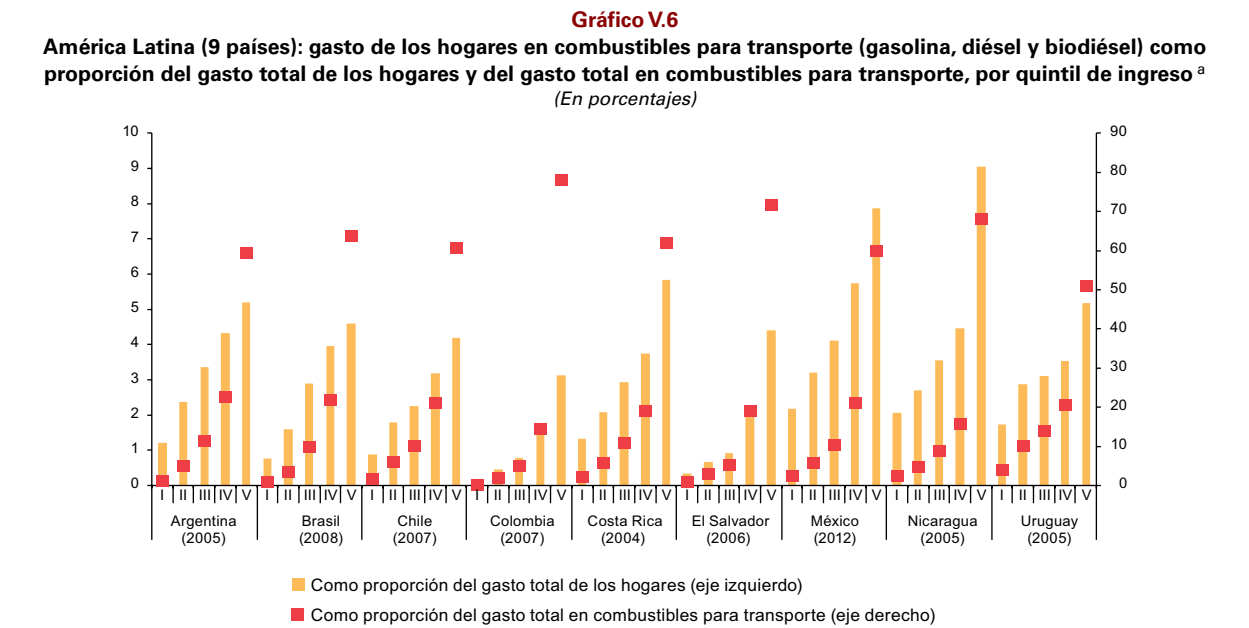
^b La tasa de motorización corresponde a 2011.

La información disponible muestra que la tenencia de autos se concentra, principalmente, en los quintiles de más altos ingresos, aunque con diferencias significativas entre países. Esta circunstancia implica, además, que esos grupos socioeconómicos reciban la mayor parte de los subsidios al consumo de combustibles fósiles e infraestructura para la movilidad privada, con lo que se revela otra dimensión de las desigualdades cruzadas. Surgen así patrones de movilidad diferenciados según el ingreso, segregando a los estratos que más utilizan el automóvil de los que se movilizan sobre todo en transporte público. La participación en el gasto de consumo de electricidad es más homogénea en todos los niveles de ingreso, mientras que en el caso de la gasolina se concentra

más en los de mayor ingreso. Por tanto, una política impositiva centrada en las gasolinas es más progresiva que una que se dirija a la electricidad.

Desde el punto de vista del bienestar de los hogares, el incremento del parque automotor y su potencial expansión son probablemente buenas noticias. Sin embargo, no pueden ignorarse los problemas ambientales ni las pérdidas de bienestar derivados, sobre todo si se considera el alto nivel de concentración urbana de América Latina y el Caribe.

La contracara del aumento del parque automotor es el consumo creciente de gasolinas. En la región, el gasto en gasolina, diésel y biodiésel representa entre menos del 1% para el primer quintil y el 9% para el quinto quintil de los gastos totales de los hogares en los países analizados (véase el gráfico V.6). La diferenciación por estratos es muy significativa: la importancia de estos gastos en el total aumenta con el ingreso, y el último quintil por ingresos concentra en todos los casos considerados más del 50% del gasto total en gasolinas; en el caso de Colombia llega a casi el 80%.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los respectivos países.
^a Datos procedentes de encuestas nacionales de ingresos y gastos de los siguientes años: 2004 (Costa Rica); 2005 (Argentina, Nicaragua y Uruguay); 2006 (El Salvador); 2007 (Chile y Colombia); 2008 (Brasil) y 2012 (México).

Resulta ilustrativo comparar la respuesta de la demanda de gasolina en la región ante variaciones de ingreso y precio con la de otros países. Al igual que en el caso de la energía, este ejercicio se realiza considerando la evidencia disponible a nivel mundial, sintetizada a través de un metanálisis. La comparación de la elasticidad-ingreso y la elasticidad-precio de la demanda de gasolinas con las de otras regiones muestra que en América Latina y el Caribe la demanda de gasolina es más sensible al ingreso y menos a las variaciones de precio que en otras regiones. Mientras que la elasticidad-ingreso de la demanda de gasolina de los países de la OCDE es 0,59, la de América Latina y el Caribe asciende a 0,71 (véase el cuadro V.4). De este modo, un ritmo de crecimiento similar en las economías de la OCDE y de América Latina y el Caribe se manifiesta en un mayor aumento del consumo de gasolina en esta última región. Por otro lado, la demanda de gasolina es relativamente inelástica al precio (véase el cuadro V.4), esto es, la demanda es sensible al precio pero su respuesta es menor en la región que en los países de la OCDE (-0,46 frente a -0,39). Estas sensibilidades de respuesta al ingreso y los precios varían de un país a otro.

Cuadro V.4		
América Latina y el Caribe y países de la OCDE: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de combustibles		
	América Latina y el Caribe	Organización y Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
Elasticidad-ingreso	0,71	0,59
Elasticidad-precio	-0,39	-0,46

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En este contexto, las señales de los precios son insuficientes para contener en la región el dinamismo de la demanda, como consecuencia de la baja elasticidad-precio de esta en el caso de las gasolinas. Probablemente, la menor sensibilidad de la demanda a las variaciones de precios refleja la escasa presencia en América Latina y el Caribe de bienes sustitutos adecuados para el transporte privado. Esto es, la carencia de un transporte público moderno, eficiente y de calidad que sea un sustituto razonable en términos de rapidez, calidad, confiabilidad, comodidad, eficiencia y seguridad. También puede obedecer en parte al diseño urbanístico, en la medida en que la ubicación de barrios de altos ingresos en las afueras de las ciudades exige un mayor uso del automóvil.

Por tanto, se requiere complementar los incentivos de precios con políticas regulatorias de eficiencia de los vehículos, límites de emisiones de estos y planeación urbana, entre otras. Si bien existe cierto espacio para una estrategia fiscal que establezca un sistema impositivo sensible a las externalidades negativas de los consumos, hay que considerar cuidadosamente los efectos en los estratos de bajos ingresos, ya que puede originar un alza de precios de los combustibles y el transporte público. Por ello, un aspecto clave para la política pública en este terreno consiste en aumentar la capacidad de las ciudades para proporcionar un transporte público eficiente y de calidad. La región está aún lejos de esos objetivos, aunque en varias ciudades ya se han puesto en marcha iniciativas con que se intenta mejorar el sistema de transporte público masivo (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2
Experiencias de transporte público sostenible en países de América Latina

Junto con otros factores, el crecimiento urbano que ha experimentado América Latina en las últimas décadas ha llevado a un considerable aumento del tráfico vehicular en las grandes ciudades de la región, ocasionando problemas de contaminación atmosférica y un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que contribuyen al cambio climático. Una de las alternativas para mejorar los desplazamientos en las ciudades de la región ha sido la implementación de los sistemas de tránsito rápido en autobús de tipo BRT (*Bus Rapid Transit*), un modo de transporte más organizado, con carriles

exclusivos, que prioriza el transporte público frente a los vehículos particulares. En América Latina más de 45 ciudades han realizado inversiones en las últimas décadas en sistemas tipo BRT (Rodríguez y Vergel, 2013). Este tipo de medidas, que contribuyen a mejorar la gestión del transporte, junto con iniciativas orientadas a desincentivar el uso de los automóviles particulares y mejorar la calidad de los combustibles, tienen beneficios adicionales por lo que se refiere a la calidad del aire, la salud de la población, la reducción de accidentes de tránsito y la disminución de los tiempos de recorrido.

Cuadro
América Latina (ciudades seleccionadas): sistemas de tránsito rápido en autobús de tipo BRT

Ciudad o área metropolitana	Nombre del BRT	Población (millones de habitantes)	Fecha de inicio del BRT	Extensión (en km)	Pasajeros por día
Curitiba (Brasil)	URBS	2	1972	81	505 000
Quito (Ecuador)	Metrobús	2	1990	56	491 000
Bogotá (Colombia)	Transmilenio	7	2000	87	1 650 000
León (México)	Optibús	1	2003	30	236 619
Ciudad de México (México)	Metrobús	9	2005	95	800 000
Guayaquil (Ecuador)	Metrovía	3	2006	33	310 000
Pereira (Colombia)	Megabús	0	2006	88	115 000
Santiago de Chile (Chile)	Transantiago	6	2007	94	4 500 000 ^a
Ciudad de Guatemala (Guatemala)	Transmetro	1	2007	39	210 000
Bucaramanga (Colombia)	Metrolínea	1	2009	50	200 000
Guadalajara (México)	Macrobus	4	2009	16	200 000
Cali (Colombia)	MIO	2	2009	35	405 000
Barranquilla (Colombia)	Transmetro	2	2010	14	177 000
Lima (Perú)	Protransporte	8	2010	26	460 000

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados y BRT (SIBRT).
^a El mayor número de pasajeros en Santiago de Chile se debe a que el sistema Transantiago comprende buses y metro.

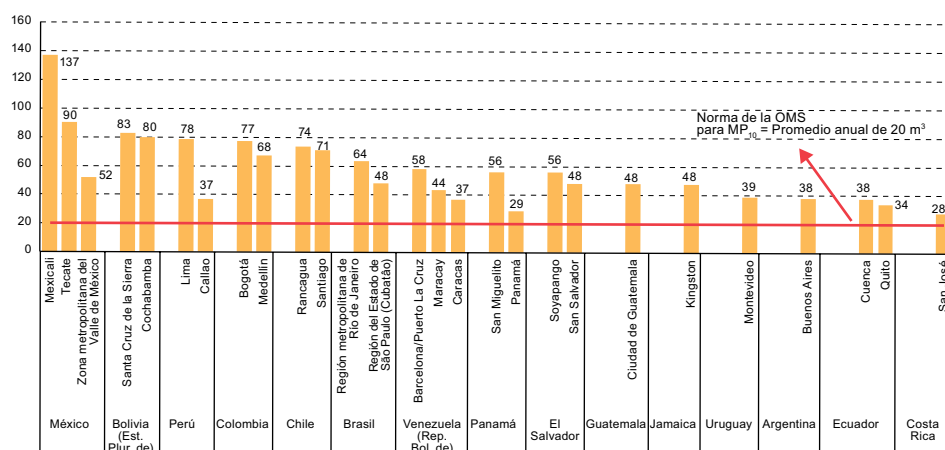
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Rodríguez y E. Vergel, “Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina”, *Land Lines*, enero de 2013.

Otro aspecto problemático del crecimiento del parque vehicular, particularmente el de uso privado, es el aumento de la contaminación atmosférica en las ciudades (CEPAL, 2010a).

Al menos 100 millones de personas están expuestas en América Latina y el Caribe a la contaminación atmosférica a niveles superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cifuentes y otros, 2005). Entre los contaminantes que más preocupan por su efecto nocivo para la salud pública se encuentran el monóxido

de carbono, el ozono, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de sulfuro y el material particulado⁵. En el gráfico V.7 se muestra el promedio anual de material particulado MP_{10} en 27 ciudades seleccionadas de América Latina y el Caribe⁶. Diez de las ciudades incluidas en el gráfico son capitales: Ciudad de México, Lima, Bogotá, Santiago, Caracas, Panamá, Kingston, Montevideo, Buenos Aires y San José. En el período 2008-2009 las capitales con mayores niveles de contaminación del aire por MP_{10} en la región eran Lima, Bogotá y Santiago, con promedios anuales más de tres veces superiores a la norma recomendada por la OMS. Además de las capitales, destacan los altos niveles de contaminación atmosférica por MP_{10} en ciudades intermedias. Tal es el caso de Mexicali (México), que se encuentra, además, entre las que presentan mayores niveles de contaminación atmosférica del mundo⁷. También destacan Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) —con niveles de contaminación cuatro veces superiores a los máximos recomendados por la OMS—, así como Medellín (Colombia) y Rancagua (Chile).

Gráfico V.7
América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): promedio anual de material particulado MP_{10} , 2008-2009
(En microgramos por metro cúbico)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), "Observatorio Mundial de la Salud: repositorio de datos" [en línea] <http://www.who.int/gho/database/es/>.

La exposición a la contaminación atmosférica urbana, sobre todo a las partículas en suspensión o material particulado⁸ (MP_{10} y $MP_{2.5}$) (véase el gráfico V.8), conlleva un grave riesgo para la salud de las personas y provoca un aumento de la tasa de mortalidad (y de morbilidad). Los grupos más vulnerables a los efectos de la contaminación del aire incluyen niños, adultos mayores, personas con ciertos problemas de salud preexistentes y personas en situación de pobreza (OMS, 2011).

⁵ Véase [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html. El material particulado (MP) es una mezcla de pequeñas partículas sólidas y líquidas que están en el aire que respiramos. El MP_{10} consiste en partículas de diámetro menor o igual a 10 micrones (un micrón es la milésima parte de un milímetro). Por su tamaño, el MP_{10} es capaz de ingresar al sistema respiratorio del ser humano. Cuanto menor sea el diámetro de estas partículas, mayor será el daño potencial para la salud.

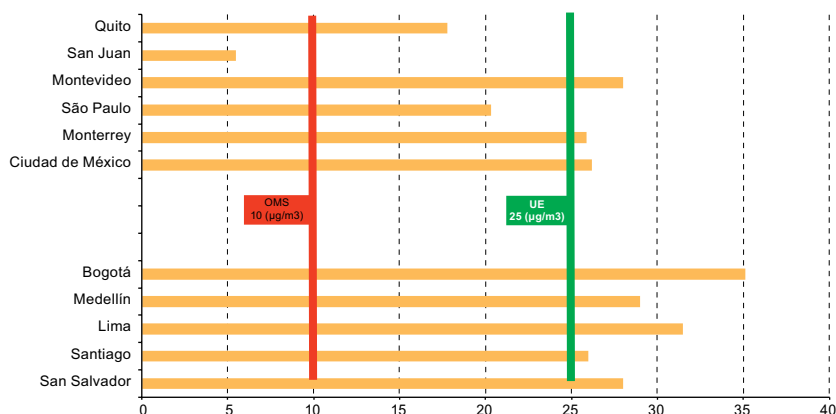
⁶ Los datos fueron obtenidos a través del Observatorio Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud. En la actualización de 2005 de su guías de calidad del aire de 2005, el valor máximo recomendado de MP_{10} es de 20 microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) como promedio anual y 50 microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) como promedio para 24 horas (OMS, 2006).

⁷ Mexicali tiene una media anual de 137 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

⁸ De acuerdo con la OMS, el material particulado (MP) o partículas en suspensión se clasifican, en función de su diámetro, en MP_{10} (partículas con un diámetro aerodinámico inferior a 10 μm) y $MP_{2.5}$ (diámetro aerodinámico inferior a 2,5 μm). Estas últimas suponen mayor peligro porque, al inhalarlas, pueden alcanzar las zonas periféricas de los bronquiolos y alterar el intercambio pulmonar de gases. La exposición crónica a MP_{10} aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias (bronquitis y asma, entre otras), así como de cáncer de pulmón. En el caso de $MP_{2.5}$, además de lo anterior las partículas en suspensión se asocian con aumentos de morbilidad y mortalidad de la población expuesta y, en particular, con padecimientos de asma y alergias entre la población infantil. En los países en desarrollo, la exposición a MP_{10} y a gases originados por combustibles sólidos en fuegos abiertos y cocinas tradicionales en espacios cerrados aumenta el riesgo de infección aguda de las vías respiratorias inferiores y la mortalidad por esta causa en niños pequeños; la contaminación atmosférica en espacios interiores procedente de combustibles sólidos constituye también un importante factor de riesgo de enfermedad pulmonar obstructiva crónica y de cáncer de pulmón entre los adultos. En una atmósfera urbana, la generación de partículas suspendidas (MP_{10} y $MP_{2.5}$) se debe, fundamentalmente, a la quema de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, al desgaste de materiales, al inadecuado manejo de residuos y aguas residuales y al tráfico por carretera (lo que incluye las vialidades pavimentadas y no pavimentadas y la erosión eólica), en cuyo caso es común considerar el impacto de ambos tipos de partículas. En el grupo de $MP_{2.5}$ se incluyen los aerosoles de azufre y nitrógeno de la combustión, que por agregación adquieren el tamaño de MP_{10} .

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico V.8
América Latina (ciudades seleccionadas): concentraciones de material particulado MP_{2,5}
con respecto a las normas de salud, 2011^a
(En microgramos por metro cúbico)



Fuente: Clean Air Institute, *La calidad del aire en América Latina: una visión panorámica*, 2012 [en línea] <http://www.cleanairinstitute.org/calidaddelaireamericalatina>.

^a La línea roja se refiere a la norma de salud definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la línea verde a la norma de salud que establece la Unión Europea (UE).

B. El medio ambiente en las agendas nacionales y mundiales

Para la sostenibilidad ambiental es esencial alcanzar compromisos entre múltiples actores. La responsabilidad por los daños y las amenazas al medio ambiente es compartida e implica considerar una cadena de relaciones que muchas veces rebasa las fronteras nacionales. Los problemas vinculados al cambio climático y la amenaza a la biodiversidad son globales, aunque los países participan de manera diferenciada en los orígenes y las causas según sus formas de producir, consumir y habitar. Asimismo, a escala nacional existe una diversidad de grupos que contribuyen en distinta medida a los problemas de deterioro ambiental.

Si bien en última instancia las interrelaciones hacen difícil delimitar ámbitos nacionales y globales con respecto a los problemas de sostenibilidad ambiental, hay temas en que predomina la agenda nacional y otros en que difícilmente se puede avanzar sin acuerdos a escala internacional. En esta parte del capítulo abordaremos, en primer lugar, dos problemas de sostenibilidad de carácter claramente nacional donde son decisivas las políticas de Estado: el uso y la propiedad del agua, por un lado, y la protección de los bosques y de la forestación, por el otro. En segundo lugar, en referencia a aspectos de sostenibilidad ambiental en que los acuerdos globales son fundamentales, nos centraremos en el cambio climático y los desastres, y en cómo afectan a la región.

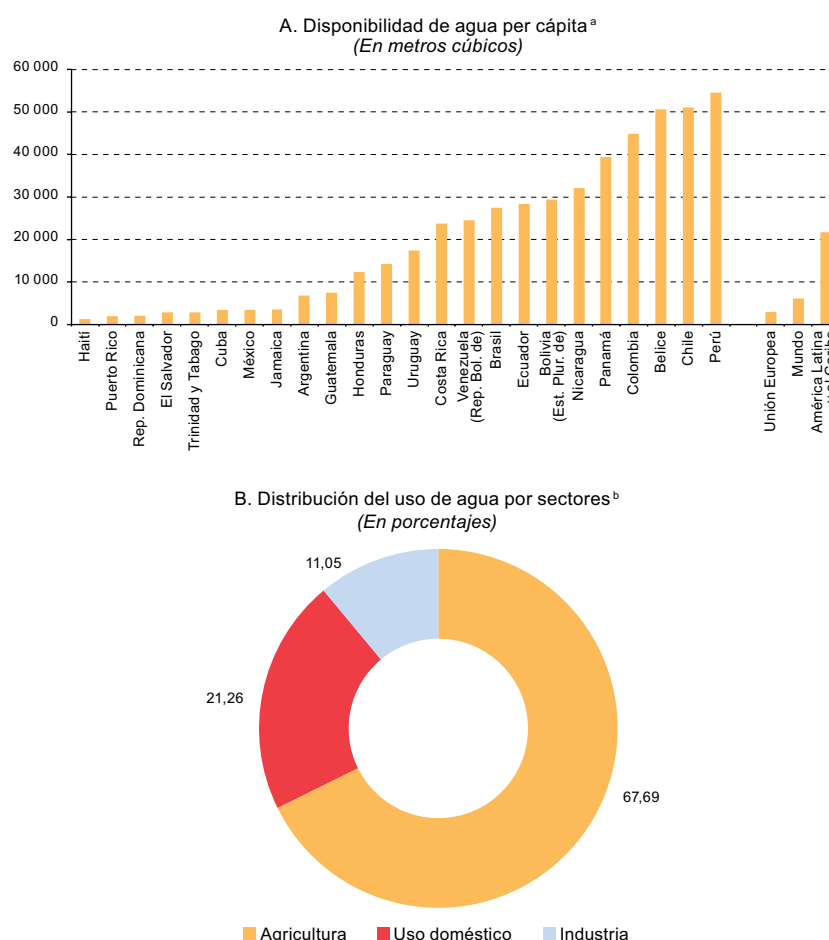
1. El reto del agua

Para alcanzar los objetivos de sostenibilidad e igualdad, el agua es clave por tres razones. En primer lugar, se trata de un recurso natural esencial y determinante para la supervivencia, la calidad de vida y el bienestar cotidiano de la población. En segundo lugar, el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano⁹ y, a su vez, una condición básica para el goce de otros derechos humanos, como el derecho a la salud y la alimentación. En tercer lugar, el agua es estratégica para el desarrollo, pues constituye un factor productivo fundamental en distintas actividades económicas, además de constituir un recurso esencial para la generación de ingresos y la protección del medio ambiente.

⁹ En el año 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aprobó su Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua, en que se definía como el derecho de todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

La disponibilidad de agua en América Latina y el Caribe es de alrededor de 12,481 billones de metros cúbicos (m^3), lo que equivale a $21.734 m^3$ de agua per cápita. Por otra parte, el agua extraída para uso de los diferentes sectores económicos alcanzó 254.500 millones de metros cúbicos en 2011, según datos del Banco Mundial; de estos, el 68% correspondió al uso del sector agrícola, el 21% al consumo doméstico y el 11% a usos del sector industrial¹⁰ (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.9
América Latina y el Caribe: disponibilidad de agua per cápita y distribución del uso del agua, 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators.

^a Los datos de disponibilidad de agua per cápita corresponden a los flujos de agua dulce internos, específicamente a los recursos renovables (flujos de ríos y agua subterránea de la lluvia) en cada país.

^b Los datos de la distribución del uso corresponden al agua extraída de su fuente para un uso determinado. La extracción para la agricultura se refiere a la de agua total destinada a riego y producción de ganado; para uso doméstico se incluye agua potable, uso o suministro municipal y uso para servicios públicos, establecimientos comerciales y hogares, y para la industria se hace referencia a la extracción total para uso industrial directo (incluida la refrigeración en centrales termoeléctricas).

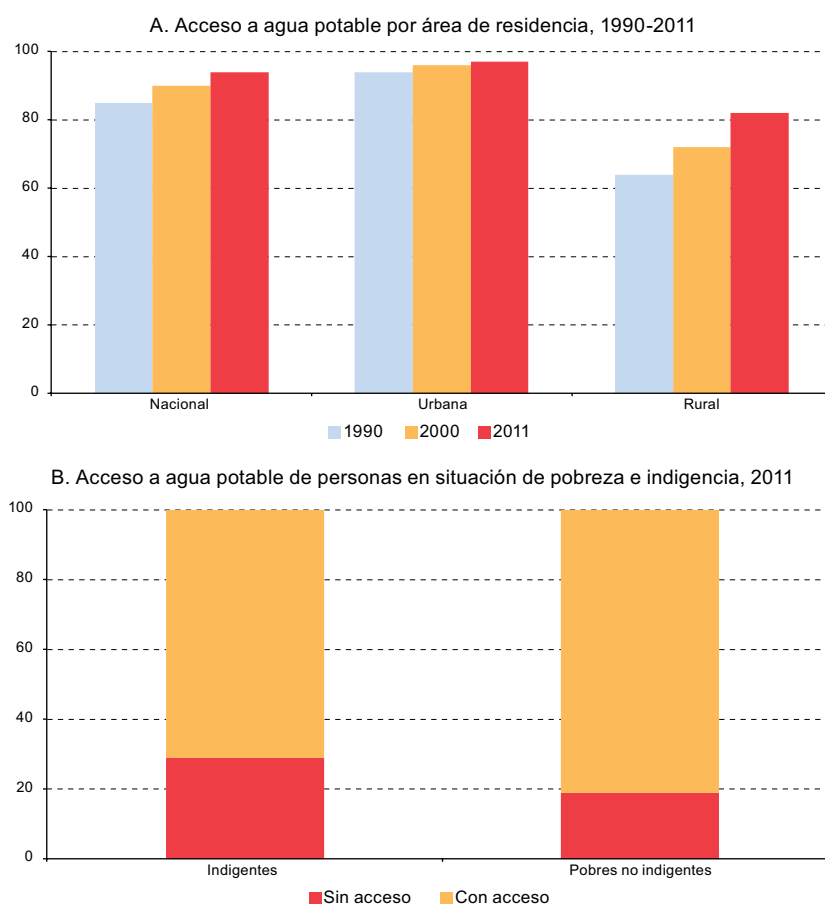
En general, si bien el principal uso del agua en la región corresponde al riego, este se ha convertido en un problema cada vez más preocupante, en particular para la pequeña producción campesina, debido al aumento de la demanda y al uso que realizan las grandes empresas agrícolas y la minería, a la sobreexplotación de los acuíferos y a prácticas de riego insostenibles que agotan o contaminan el agua disponible o incrementan los costos del riego, lo que redundará en la degradación de la tierra, descensos de productividad y un aumento de pérdidas de las tierras de cultivo (FAO, 2008). La consecuencia es que, pese a la abundante disponibilidad de agua, muchos países se encuentran en situación de “estrés por déficit hídrico”.

¹⁰ Los usos del agua varían de un sector a otro y en diferente medida según la subregión. Por ejemplo, en el Caribe el 31% del consumo de agua es para uso doméstico (PNUMA, 2010).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El acceso al agua se caracteriza por grandes desigualdades en la región, en los países y entre estos. Así, la cobertura de abastecimiento del área rural es del 82%, frente a un 97% en el área urbana (véase el gráfico V.10); el porcentaje de personas con acceso a agua potable entre los indigentes se sitúa en un 71%, y en un 81% entre los pobres no indigentes. La infraestructura sanitaria es el servicio más escaso para estos grupos, ya que solo tiene acceso a ella un 47% de la población indigente y un 61% de la población pobre (CEPAL, 2013). Por otra parte, la cobertura del abastecimiento de agua apta para el consumo humano aumentó en la región de manera significativa en las últimas décadas, pasando de un 85% en 1990 a un 94% en 2011¹¹.

Gráfico V.10
América Latina y el Caribe: acceso a agua potable, 1990-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

El derecho consagrado de acceso al agua implica que ninguna persona ni grupo deberían verse privados de ese recurso por falta de capacidad de pago. En la mayoría de los países hay subsidios —sobre todo a nivel municipal— al agua potable, lo que permite a muchas personas, en particular a las más pobres, ejercer su derecho al agua cuando se encuentran conectadas a las redes de abastecimiento. Pero también son los más pobres quienes deben destinar un porcentaje muy importante del ingreso familiar a comprar agua a vendedores privados a precios que sobrepasan con creces los que cobran las empresas oficiales (Jouravlev, 2004).

Pese a que los principios de no discriminación e igualdad son componentes críticos del derecho al agua en la región, los esquemas de abastecimiento y consumo siguen generando desigualdades. Aunque este derecho no establece que todas las personas deban tener acceso a agua y servicios de saneamiento dentro del hogar, sí presupone que estos

¹¹ Datos obtenidos de las estadísticas e indicadores sociales de la base de datos CEPALSTAT. Corresponden a la proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.

servicios se encuentren en las cercanías, a una distancia razonable de la vivienda, que permita a toda la población recoger suficiente agua para cubrir los usos personales y domésticos. Según la OMS, a fin de tener un acceso básico a un mínimo para sobrevivir de 20 litros de agua¹² por día, la fuente debe estar a no más de 1.000 metros del hogar y el tiempo necesario para ir a buscar agua no debe exceder de 30 minutos.

Cuando el acceso físico al agua es difícil, la carga de conseguir agua para la familia recae normalmente en las mujeres, a quienes la cultura asigna esa responsabilidad por la directa vinculación que tiene el agua con el trabajo doméstico (cocina, limpieza, lavado, aseo y cuidado) y con actividades productivas que se llevan a cabo en los hogares, tales como el mantenimiento de una huerta, la crianza de animales menores y la elaboración de pan u otros alimentos para la venta en el mercado local; en contraste, las mujeres no participan en la administración de las fuentes e incluso encuentran obstáculos para participar activamente en las comunidades o asociaciones de regantes o consumidores (Rico, 2006). Por ejemplo, en México y el Perú es mayor el porcentaje de mujeres que de varones que declaran acarrear agua (véase el gráfico V.11) y destaca que el tiempo que ambos se demoran en este trabajo supera ampliamente en zonas rurales y urbanas el tiempo aceptable, alcanzando en el caso del Perú casi 2 horas y media al día, tanto para los hombres como para las mujeres. Las encuestas de uso del tiempo revelan que en el Ecuador los hombres destinan más tiempo que las mujeres al acarreo de agua (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.11
México (2009) y Perú (2010): proporción de mujeres y hombres que declaran acarrear agua
(En porcentajes)

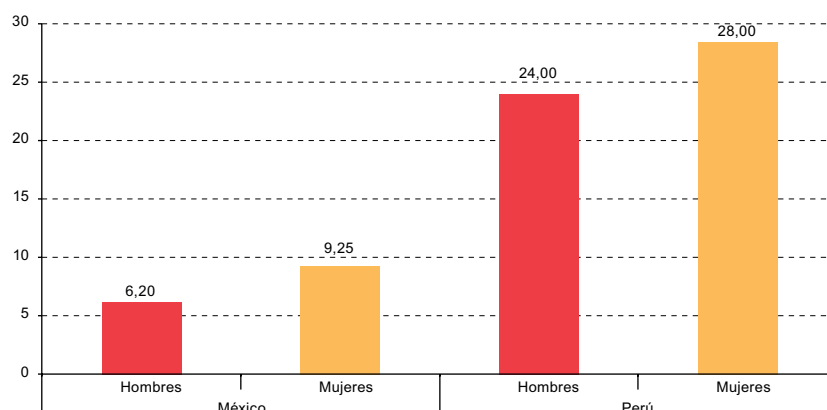
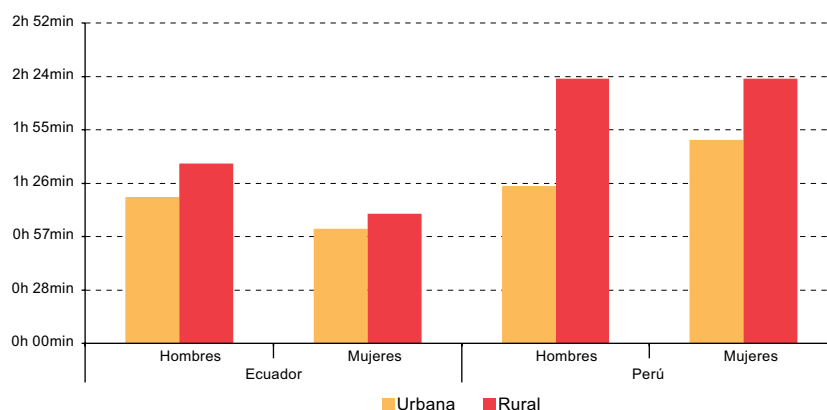


Gráfico V.12
Ecuador (2007) y Perú (2010): tiempo destinado por mujeres y hombres al acarreo de agua, según área geográfica
(En horas diarias)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

¹² Se considera que 20 litros diarios por habitante es la cantidad mínima necesaria para satisfacer las necesidades esenciales, pero con esta cantidad persisten aún considerables problemas para la salud. Para asegurar la plena realización del derecho al agua, los Estados deben tratar de suministrar al menos entre 50 y 100 litros de agua por persona al día (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, 2008).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Junto con las mujeres, la población infantil y adolescente, debido a la falta de abastecimiento de agua y la tarea de ir a buscarla paga un alto costo en salud, tiempo, energía, seguridad y oportunidades. Las encuestas de uso del tiempo realizadas en la región indican que, en una proporción importante, son los niños y las niñas quienes asumen la tarea de ir a recoger agua a fuentes distantes. En el Perú, por ejemplo, entre las personas que en 2010 declaraban acarrear agua, el 18% se encontraban en el rango de edad de 12 a 17 años.

Los niños son especialmente vulnerables durante la primera infancia, pues la razón de prevalencia de desnutrición de los menores de 5 años entre quienes habitan en viviendas con y sin agua mejorada es marcadamente desfavorable hacia estos últimos. La información sobre cuatro países andinos¹³ muestra que los niños y niñas que viven en hogares con acceso a agua no protegida de manantial, río, lago o camiones cisterna para agua presentan un riesgo de desnutrición global entre 1,28 y 1,86 veces mayor que quienes tienen acceso a agua proveniente de tubería, grifos públicos, pozos protegidos o sistemas protegidos de agua de lluvia o manantiales (Martínez y Palma, 2013). La contaminación hídrica tiene efectos sobre toda la población, pero los principales afectados son los niños y las personas adultas mayores, lo que implica también un incremento del gasto público y privado para cubrir las enfermedades con esta etiología.

En América Latina, el agua es un componente central de las tradiciones, la cultura y las instituciones de los pueblos indígenas, y el acceso al agua potable está estrechamente relacionado con el control sobre sus territorios y recursos ancestrales. La falta de reconocimiento o protección jurídicos de esas tierras y recursos puede, por lo tanto, tener consecuencias en su disfrute del derecho al agua. Además, en algunos casos fuentes naturales de agua como los lagos o los ríos, utilizadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, ya no son accesibles debido a expropiaciones o a la apropiación gradual de las tierras por parte de otros, y a veces los cursos de agua se han desviado para abastecer zonas urbanas o desarrollar actividades productivas en la minería, embalsados para la generación de energía hidroeléctrica, o bien están contaminados. Por eso, tal como establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), para asegurar el acceso de estas personas al agua puede ser necesario adoptar medidas que permitan garantizar sus derechos a las tierras ancestrales, reforzar sus sistemas tradicionales de aprovechamiento del agua y proteger sus recursos naturales, así como incluirlos en los procesos de decisiones relativas al agua.

Varias constituciones nacionales de la región protegen el derecho al agua o enuncian la responsabilidad general del Estado de asegurar a todas las personas el acceso a agua potable. Además, se ha ido avanzando en la justicia ambiental. Incluso tribunales de distinto tipo, oficiales y de la sociedad civil, han emitido fallos con respecto a cuestiones tales como la contaminación de recursos hídricos, industrias extractivas, embalses y transvases, obras de infraestructura, privatización del agua, cortes arbitrarios e ilegales y falta de acceso, ya sea para riego o para consumo¹⁴.

La creciente concienciación y movilización de los ciudadanos sobre su derecho al agua (véase el recuadro V.3), las fallas de mercado y el papel clave que desde el punto de vista económico, social y ambiental tiene el agua exigen mejorar con urgencia su gestión y aprovechamiento para enfrentar la creciente demanda y la escasez que pone en competencia a usuarios y consumidores. Sin embargo, en la región todavía no existe ningún esquema institucional de gestión integral de los recursos hídricos, sino que por inercia sigue predominando un enfoque sectorial, de modo que diversos actores o entidades controlan el agua en función de su uso (doméstico, agropecuario o industrial).

Por último, los países de América Latina y el Caribe comparten importantes fuentes de recursos hídricos, dado que el agua cruza las fronteras nacionales, vinculando cuencas, pueblos y usuarios en un sistema de interdependencia hidrológica que ofrece una oportunidad de integración y de sostenibilidad del desarrollo regional, pero que también puede implicar riesgos de discordia (PNUD, 2006). Puesto que el agua es un recurso estratégico, su control es fuente de poder y de conflictos sociopolíticos y constituye un elemento central para el impulso de una política que conjugue mayor sostenibilidad e igualdad.

¹³ Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú (Martínez y Palma, 2013).

¹⁴ Véase Tribunal Latinoamericano del Agua [en línea] <http://tragua.com/>.

Recuadro V.3

Mobilización ciudadana, el derecho al agua y límites a las reformas impuestas “desde arriba”: las “guerras del agua” en la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia

La privatización de servicios básicos ha sido un asunto polémico en América Latina, en especial cuando se ha traducido en la mercantilización del acceso a servicios asociados al goce efectivo de derechos y de un nivel elemental de bienestar. Más aún cuando la adopción de tales esquemas proviene de decisiones verticales, centralizadas y no sometidas a procesos de deliberación o consulta pública. En ese sentido, las “guerras del agua” en Tucumán (Argentina) en 1995-1996 y en Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) en 1999-2000 son dos casos emblemáticos en que una movilización social local fijó límites a reformas nacionales de esa índole.

En Tucumán, la empresa Agua del Aconquija S.A., privatizada por el gobierno nacional en 1993 y operada por un consorcio internacional (Compagnie Générale des Eaux), aplicó importantes aumentos tarifarios, lo que se sumó a condiciones de otorgamiento del servicio mal reguladas. Ello dio lugar a la aparición de un movimiento local de desobediencia civil que se tradujo en múltiples protestas y en impagos por parte de hasta un 80% de los usuarios, situación que se prolongó durante varios meses. Finalmente, el Estado, a través del gobierno provincial primero y del nacional después, se vio obligado a rescindir el contrato con la empresa y ofrecer una alternativa, a saber, la transferencia de los servicios de agua y alcantarillado a una entidad pública (Ente Nacional de Obras Públicas y Saneamientos). En el caso de Cochabamba, el gobierno central privatizó en 1999 el Servicio Municipal de Agua Potable y Saneamiento (SEMAPA), que fue adquirido por “Aguas Tenari”, una empresa subsidiaria de otro gran consorcio internacional

(Bechtel). Los grandes aumentos de las tarifas, así como las condiciones de explotación y concesión, particularmente ventajosas para la empresa, en detrimento de los usuarios y de las cooperativas, centros de agua y sistemas comunitarios, motivaron el surgimiento de otro importante movimiento social local, aglutinado en la Coordinadora Departamental en Defensa del Agua y de la Vida. Tras intensas jornadas de protesta, bloqueos, un plebiscito, varias negociaciones fallidas y el hostigamiento intermitente de las autoridades, el apoyo y legitimidad del movimiento crecieron a tal punto que el gobierno tuvo que rescindir el contrato con la empresa concesionaria, comprometiéndose a restituir al SEMAPA la gestión del suministro de agua y alcantarillado bajo la gestión de un directorio conformado por representantes de diversos sectores institucionales y laborales. También modificó la Ley de Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, que otorgaba a la empresa amplios beneficios.

En ambos casos la privatización de los servicios de suministro de agua y saneamiento generó una gran resistencia local al aumento de los precios, que se materializó en movilizaciones en que las mujeres tuvieron una participación y un liderazgo significativos. La acción ciudadana también respondía a la escasa regulación con respecto a la calidad de los servicios y a la posibilidad de una privación o exclusión del consumo de agua a amplios sectores por parte de las empresas. Se sumaba a lo anterior el endoso a los consumidores de costos de inversiones en infraestructura y, en la práctica, la ausencia de garantías del Estado para asegurar el acceso universal al agua.

Fuente: W. Assies, “David versus Goliath in Cochabamba: water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia”, *Latin American Perspectives*, vol. 30, N° 3, 1 de mayo de 2003; N. Giarraca y N. Del Pozo, “To make waves: water and privatization in Tucumán”, *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila y M. N. Rico, Pittsburgh University Press, 2005; R. Bustamante, E. Peredo y M. E. Udaeta, “Women in the “water war” in the Cochabamba valleys”, *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila y M. N. Rico, Pittsburgh University Press, 2005.

2. Bosques y biodiversidad: un activo natural en riesgo

América Latina y el Caribe posee una gran diversidad biológica (biodiversidad) con enorme riqueza en términos de variabilidad genética y variedad de comunidades biológicas (ecosistemas). Alberga casi una cuarta parte de la superficie boscosa del mundo y comprende seis de los países biológicamente más diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). La región es uno de los repositorios más importantes de la biodiversidad del planeta, ya que contiene el 21% de las ecorregiones terrestres, el 22% de las de agua dulce y el 16% de las marítimas (PNUMA, 2010, CEPAL, 2012) (véase el gráfico V.13)¹⁵. En la región se pueden encontrar entre el 31% y el 50% de las especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios, plantas e insectos del planeta (PNUMA, 2010).

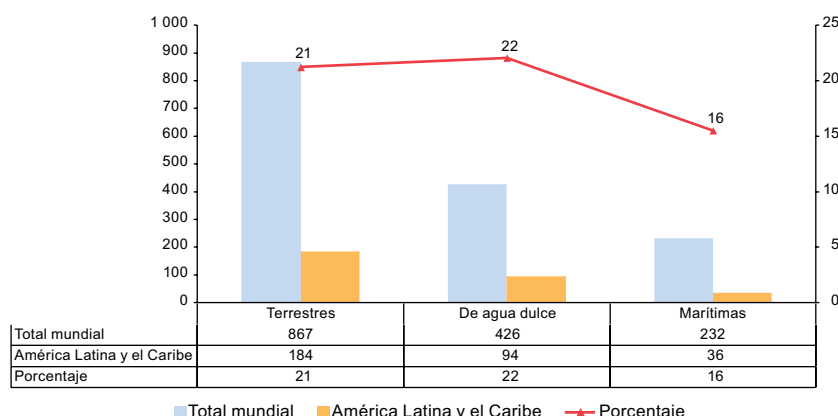
Por otra parte, la superficie de bosque en América Latina y el Caribe asciende aproximadamente a 950 millones de hectáreas, lo que equivale a un promedio de 1,6 hectáreas de bosques per cápita¹⁶. Sin embargo, la tasa anual de pérdida de bosques entre 2000 y 2010 fue del 0,46%, más del triple de la tasa anual mundial (0,13%). Como se puede ver en el cuadro V.5, en las últimas dos décadas el porcentaje de *área forestal* de la región con respecto al total mundial ha disminuido del 25% a 24%.

¹⁵ Las ecorregiones son grandes extensiones de tierra o agua que contienen conjuntos geográficamente diferenciados de comunidades naturales que i) tienen una mayoría de especies y una dinámica ecológica en común; ii) comparten condiciones ambientales similares, y iii) interactúan ecológicamente de manera crítica para su subsistencia (PNUMA, 2010, pág. 94).

¹⁶ El área total de bosques en el mundo ascendió a 4.032 millones de hectáreas en 2010, el equivalente al 31% de la superficie total de la Tierra, lo que supone un promedio de 0,6 hectáreas per cápita (FAO, 2010).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico V.13
América Latina y el Caribe: número de ecorregiones y proporción del total mundial
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, 2010.

Los principales patrones del comportamiento con respecto a las pérdidas forestales y el estado actual de los bosques muestran que existen disparidades importantes entre regiones. Por ejemplo, el área de bosques en Europa registró un incremento neto anual de 676 millones de hectáreas entre 2000-2010 y de cerca de 900 millones de hectáreas al año durante la década de 1990. Por su parte, las tasas de deforestación anual en África, América Latina y Asia Sudoriental fueron en promedio del -0,49%, el -0,45% y el -0,41% entre 2000 y 2010, lo que implica una disminución anual de 3,41, 4,39 y 0,89 millones de hectáreas, respectivamente (véase el cuadro V.5).

Cuadro V.5
Mundo: tendencias en deforestación
(En miles de hectáreas y en porcentajes)

Región	Número de países o áreas	Área de bosque			Cambio anual (1000 ha)	Tasa de cambio
		1990	2000	2010	1990-2010	
África	58	749 238	708 554	674 419	-3 741	-0,52
Asia y Pacífico	72	774 884	768 545	783 897	451	0,06
Europa	50	989 471	998 240	1 005 001	777	0,08
América Latina y el Caribe	49	1 048 363	999 486	955 584	-4 639	-0,462
Centroamérica ^a	8	96 008	88 731	84 301	-311	-1,37
América del Sur	13	946 454	904 322	864 351	-4 105	-0,45
El Caribe	27	5 901	6 433	6 932	52	0,81
América del Norte	2	606 469	610 329	614 156	384	0,06
Estados Unidos	1	296 335	300 195	304 022	384	0,13
Canadá	1	310 134	310 134	310 134	0	0,00
Total	231	4 168 425	4 085 154	4 033 057	-6 768	-0,16

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Situación de los Bosques en el Mundo*, Roma, 2011.

^a Se incluye además México.

Estos procesos de deforestación son el resultado de una compleja matriz de interacciones donde destaca el cambio de uso del suelo para expandir la frontera agrícola, pecuaria y minera, así como para dar lugar a la expansión urbana y de infraestructura, en particular de carreteras (Margulis, 2004).

La deforestación conduce además a la erosión de los suelos, la sedimentación de redes fluviales, la perturbación de ciclos de nutrientes, la pérdida de biodiversidad y, subsecuentemente, a la expansión de la desertificación. Por su parte, la tala y quema de bosques liberan en la atmósfera miles de millones de toneladas de CO₂ y otros gases que contribuyen al cambio climático.

3. Fragilidad de la región frente al cambio climático

Tal como se planteó en el capítulo I, el cambio climático representa un nuevo condicionante para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Hay evidencia inequívoca de que puede ocasionar alteraciones irreversibles en la temperatura global —incluso de más de 4 grados centígrados— con consecuencias aún inciertas en relación con el aumento del nivel del mar y el movimiento de franjas agroclimáticas. La magnitud de los impactos esperados debido a esos cambios, especialmente en los procesos de adaptación, será muy significativa (véase el recuadro V.4). Los recursos que exige adaptar la infraestructura y la producción a estos procesos son otro factor que condicionará el desarrollo de la región.

Recuadro V.4 América Latina y el Caribe: principales impactos físicos proyectados para la región ante un aumento de temperatura de 2 °C

1. Pérdida de humedad de los suelos, cambio de los patrones de temperatura y precipitación, lo que afectará la productividad agrícola y las zonas con un alto valor ecológico.
2. Aumento del nivel del mar y de la temperatura de la superficie oceánica, lo que incidirá en las zonas marítimas y costeras. El aumento del nivel del mar implica una mayor presión sobre los yacimientos de agua dulce en las zonas costeras, efecto de gran relevancia para las islas del Caribe, sobre todo. Asimismo, el aumento del nivel del mar afectará la salinidad de las zonas costeras donde se encuentran los manglares. Por otro lado, el incremento observado de la temperatura oceánica acelerará el proceso de blanqueamiento de los bancos de coral, lo que se traducirá en sensibles pérdidas de biodiversidad. Por otra parte, el aumento del nivel del mar afectará la infraestructura portuaria y urbana en zonas cercanas a la costa.
3. Aumento de la intensidad y frecuencia de eventos climáticos extremos. A pesar de la dificultad de establecer una relación clara entre la incidencia de eventos climáticos extremos y el calentamiento global, existe evidencia que muestra que el reciente aumento del número de huracanes y de su intensidad se deben, en parte, al calentamiento de la superficie oceánica. Por tanto, cabe esperar que esos eventos se produzcan con mayor frecuencia.
4. Mayor exposición a enfermedades tropicales relacionadas con el aumento de temperatura y con las alteraciones de los patrones de precipitación. Los efectos del cambio climático sobre la salud humana se relacionan con el aumento de la incidencia de casos de malaria, dengue, cólera y estrés calórico.
5. Rápido retroceso de los glaciares andinos. Se espera que el cambio climático sea aún más pronunciado en zonas montañosas de alta elevación. Los efectos del cambio climático ya son notorios en los glaciares de la zona de los Andes, que han mermado significativamente. Se espera que estos cambios tengan repercusiones en la regulación del ciclo hidrológico y en la provisión de agua para hidroelectricidad y para el consumo humano.
6. Impactos en las cuencas hidrológicas. El calentamiento global incrementará la amplitud y la frecuencia de precipitaciones extremas, lo que afectará el régimen hidrológico de las cuencas de la región. Asimismo, la baja estabilidad del régimen hidrológico repercutirá en la producción hidroeléctrica.
7. Multiplicación de efectos adversos sobre la biodiversidad y la estabilidad de los ecosistemas. Se espera que el cambio climático altere las especies y los ecosistemas naturales, modificando la biodiversidad, la composición de ecosistemas y su distribución espacial. Asimismo, se prevé que, además de los procesos de deforestación, el cambio climático reduzca la resiliencia de la selva amazónica disminuyendo su capacidad de captura de carbono.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*, Santiago de Chile, 2010; *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), noviembre de 2009; CEPAL/ Gobierno de Chile, *La economía del cambio climático en Chile*, Documentos de Proyecto, N° 472 (LC/W.472), Santiago de Chile, 2012; V. Vergara y otros, *The climate and development challenge for Latin America and the Caribbean: options for climate-resilient, low-carbon development*, Inter-American Development Bank, 2013; Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), “Summary for Policymakers”, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

El cambio climático tiene su origen en la concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera, que es actualmente de alrededor de 400 partes por millón (ppm)¹⁷, en contraste con las 270 ppm que se calcula que había antes de la era industrial. Las concentraciones de gases de efecto invernadero¹⁸ (GEI en CO₂ equivalente (CO₂ eq)) en la atmósfera alcanzaron un máximo de 445 ppm (véase el gráfico V.14), lo que suponía un aumento de 145 ppm con relación a la era preindustrial¹⁹ (AEMA, 2013). Este aumento es causado, principalmente, por la quema de combustibles fósiles y por el cambio de uso del suelo (IPCC, 2013). Para el período 1980-2010 la concentración aumentó en promedio 2,4 ppm al año, por lo que de continuar esta tendencia se espera que en 2100 las concentraciones superen incluso 650 ppm²⁰.

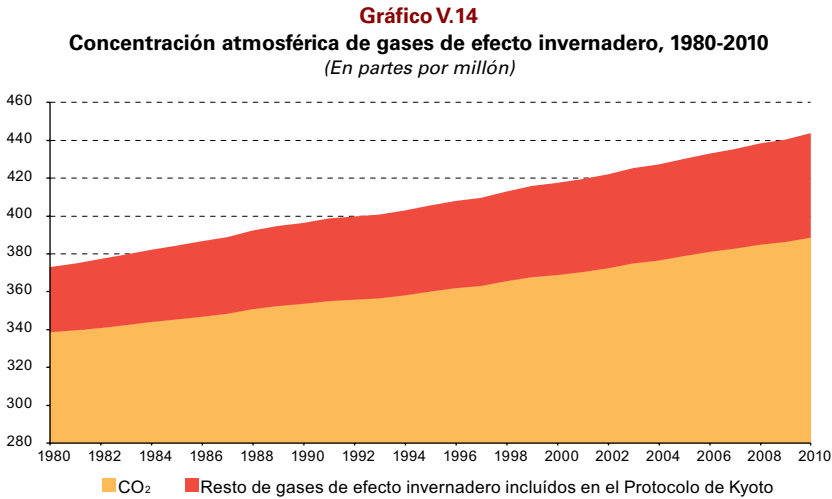
¹⁷ Según datos del Earth System Research Laboratory de los Estados Unidos, 394 ppm en octubre de 2013 (véase [en línea] <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>).

¹⁸ Se consideran los seis gases de efecto invernadero incluidos en el Protocolo de Kyoto: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido de nitrógeno (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

¹⁹ Por convención se considera 1750 como el año en que se inició la Revolución Industrial. Antes de entonces no se habían desarrollado actividades humanas como la agricultura especializada, la deforestación o la quema de combustibles fósiles, capaces de afectar significativamente las concentraciones de gases de efecto invernadero a escala mundial (IPCC, 2001).

²⁰ Véase [en línea] www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), “Atmospheric greenhouse gas concentrations (CSI 013/CLIM 052) - Assessment published Jan 2013” [en línea] <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/atmospheric-greenhouse-gas-concentrations-2/assessment-1>.

Los modelos climáticos muestran que a concentraciones de 450 ppm existe aproximadamente un 80% de probabilidades de que se produzca un aumento de la temperatura global²¹ de 2 °C (con respecto a la era preindustrial) y que a concentraciones de 650 ppm hay un 94% de probabilidades de que el incremento de temperatura sea de 3 °C (Stern, 2008). De mantenerse el escenario inercial actual, es altamente probable que para 2050 la temperatura haya aumentado al menos 2 °C, y existe una probabilidad superior al 50% de que se registre un incremento de hasta 4 °C a finales de siglo (véase el cuadro V.6). Los posibles impactos de este aumento se examinan en el recuadro V.4.

Cuadro V.6
Probabilidad de exceder un aumento de la temperatura con respecto al nivel preindustrial
(En porcentajes)

Nivel de estabilización de CO ₂ equivalente en partes por millón (ppm)	2 °C	3 °C	4 °C	5 °C	6 °C	7 °C
450	78	18	3	1	0	0
500	96	44	11	3	1	0
550	99	69	24	7	2	1
650	100	94	58	24	9	4
750	100	99	82	47	22	9

Fuente: N. Stern, “The economics of climate change”, *American Economic Review*, vol. 98, N° 2, 2008.

El régimen internacional apunta a estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera en un nivel que incida en un aumento no mayor de 2 °C con respecto a la temperatura prevaleciente en la era preindustrial (anterior a 1750). Esto permitiría mantener los impactos derivados del cambio climático en una escala que no afectase sustancialmente los ecosistemas y el bienestar humano. El cumplimiento de la meta climática requiere disminuir progresivamente el flujo anual de emisiones de GEI desde las actuales 46,6 gigatoneladas de CO₂ equivalente (Gt CO₂ eq) (alrededor de 7 toneladas per cápita)²², hasta 20 Gt CO₂ eq en 2050 (2 toneladas per cápita) y 10 Gt CO₂ eq a finales de siglo (1 tonelada per cápita) (PNUMA, 2013; Vergara y otros, 2013; Stern, 2008). Estabilizar el clima implica pasar de 7 a 2 toneladas per cápita en los próximos 40 años, en un contexto en que la mayor parte de la población vivirá en países actualmente conocidos como economías emergentes y que tendrán un rápido crecimiento económico en los próximos años.

²¹ Se ha modelado la evolución de la temperatura de la superficie global (° C) de los últimos dos milenios. Se han analizado fuentes y evaluado reconstrucciones basadas en datos indirectos del clima, reconstrucciones proxy de patrones de temperatura en los siglos pasados, modelos de los forzamientos radiativos naturales y antropogénicos y modelos que analizan series de circulación atmosférica, precipitación y sequía. Las evaluaciones confirman un ajuste aproximadamente constante de la temperatura global hasta antes de 1870. Los estudios también reproducen los principales determinantes de las variaciones de la temperatura. Los factores naturales parecen ofrecer una explicación admisible de los principales cambios de la temperatura superficial, mientras que el forzamiento antropogénico del clima podría explicar el calentamiento anómalo que se produjo durante el siglo XX.

²² Según datos del Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool: WRI’s Climate Data Explorer Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

Las emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina y el Caribe ascienden a 4,9 Gt CO₂ eq, es decir, 8,4 toneladas per cápita. En un escenario inercial, el nivel de emisiones ascenderá a 9,3 toneladas per cápita en 2050 (Vergara y otros, 2013). Eso significa que la región no va por buen camino para el cumplimiento de la meta climática. Reducir el nivel de emisiones a 2 toneladas per cápita exige disminuir las tasas de deforestación, modificar los patrones de producción, de consumo y de urbanización, y realizar inversiones sustanciales para, por una parte, aumentar la eficiencia en el uso de la energía y, por otra, modificar la matriz energética hacia fuentes renovables. Estos cambios son aún más complejos si se tiene en cuenta la correlación positiva que existe en América Latina y el Caribe y en cualquier economía moderna entre ingreso per cápita, consumo de energía per cápita y emisiones de CO₂ per cápita provenientes de la energía.

Los compromisos de mitigación asumidos por los Estados Miembros de las Naciones Unidas son insuficientes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la medida necesaria para alcanzar el objetivo de estabilización climática en niveles seguros (PNUMA, 2013). Por ello, resulta fundamental que los países de América Latina y el Caribe incluyan también en sus estrategias de desarrollo sostenible procesos oportunos de adaptación al cambio climático. En este contexto destaca, además, que América Latina y el Caribe es una región altamente vulnerable al cambio climático debido a su geografía, a la distribución de su población y su infraestructura, a su dependencia de los recursos naturales, al protagonismo de las actividades agropecuarias, a la importancia de sus bosques y su biodiversidad, a su escasa capacidad para destinar recursos adicionales a los procesos de adaptación, así como a una serie de características sociales y demográficas que determinan que un alto porcentaje de personas vivan en condiciones de vulnerabilidad social (CEPAL, 2010a; Cecchini y otros, 2012; Vergara y otros, 2013).

Se estima que los costos asociados a los principales impactos físicos de un aumento de temperatura de 2,5 °C en América Latina y el Caribe oscilarían, según los analistas, entre poco más del 1% y ligeramente por encima del 4% de pérdida de PIB a escala regional²³. Las estimaciones son prudentes y se limitan a ciertos sectores y regiones (Stern, 2013). Sin embargo, muestran un escenario posible en que el cambio climático limitaría las opciones de desarrollo de la región, disminuyendo sus recursos y afectando de forma potencialmente irreversible sus ecosistemas, lo que subrayaría la necesidad de emprender en la región acciones oportunas de adaptación y mitigación. Desde una óptica económica, el cambio climático puede entenderse como una externalidad negativa (Stern, 2007, 2008) y, por tanto, es factible eliminar o limitar sus impactos más perjudiciales a través de la instrumentación de diversas políticas públicas. Ello implica transitar hacia un desarrollo sostenible.

4. Desastres causados por fenómenos naturales

La región está continuamente expuesta a fenómenos climáticos que tienen repercusiones económicas, sociales y ambientales significativas, lo que resulta particularmente notorio en Centroamérica y el Caribe. En el gráfico V.15 se destacan las consecuencias de los desastres en términos de costos absolutos y de población afectada en esas dos subregiones. La CEPAL ha sido pionera en el desarrollo de una metodología para evaluar desastres y en la asistencia técnica a los países con tal fin. Desde 1973, comenzando con la evaluación del terremoto de Managua ocurrido en diciembre de 1972, la CEPAL ha participado en más de 90 estimaciones de efectos y de impactos sociales, ambientales y económicos de desastres en 28 países de la región. Utilizando una base de datos que contiene información hasta 2010 derivada de esas evaluaciones, se registraron aproximadamente 310.000 fallecimientos, 30 millones de personas afectadas, daños por 150.161 millones de dólares a precios de 2000 y pérdidas por 62.677 millones de dólares a precios de 2000 (véase el cuadro V.7). Estas dos últimas categorías señalan la afectación de los acervos y de los flujos producto de desastres, los cuales se han incrementado en las últimas cuatro décadas, en particular los de origen climático²⁴. Cabe destacar igualmente que los costos asociados crecieron significativamente en los años noventa.

Los desastres tienen importantes consecuencias en el ámbito social, que se expresan en diversas dimensiones del desarrollo humano y la pobreza. Elbers, Gunning y Kinsey (2002), Lybbert y otros (2004) y Dercon (2006) constatan a partir de datos longitudinales para Zimbabwe y Etiopía que los desastres contribuyen a que los individuos no superen la pobreza. Por su parte, Rodríguez Oreggia y otros (2013), utilizando datos del nivel municipal para México, detectan que

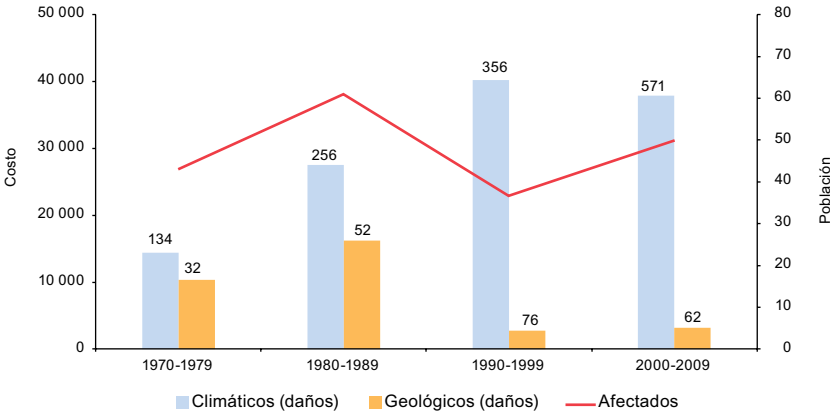
²³ La información sobre los impactos del cambio climático ante un aumento de temperatura de 2,5 °C para América Latina proviene de Bosello, Carraro y De Cian (2010), págs. 222-277, y Vergara y otros (2013).

²⁴ Estas cifras son parciales, debido a que solo se registran los desastres evaluados por la CEPAL. Según la base de datos Emergency Events Database (EM-DAT) compilada por el Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina en Bruselas, que efectúa un registro más detallado de los desastres ocurridos en el mundo, entre 1972-2012 el costo de los desastres en la región fue de aproximadamente 508.830 millones de dólares a precios de 2000. Para deflactar se utilizó el IPC mundial publicado por el Fondo Monetario internacional (FMI).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

en los municipios donde ocurrieron desastres hay rezagos en ciertos indicadores sociales, como el índice de desarrollo humano y varias medidas de pobreza. Los desastres naturales tienen además repercusiones sobre los ecosistemas, en algunos casos incluso con procesos que intensifican los efectos negativos; por ejemplo, la pérdida de manglares hace más vulnerable las zonas costeras. Los países de la región deben incorporar la gestión de riesgos en las políticas nacionales dentro del marco de una estrategia de desarrollo sostenible y elevar la resiliencia social y económica frente a estos eventos.

Gráfico V.15
América Latina y el Caribe: costos de desastres de origen climático y geológico,
población afectada por tipo de evento y número de desastres, 1970-2009 ^{a b}
(En millones de dólares a precios de 2000 y en millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

^a Algunos desastres, como los terremotos, suelen afectar a una proporción mayor de la población que los hidrometeorológicos.

^b De acuerdo con el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED) los desastres naturales se definen como una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, lo que exige una petición de asistencia externa, a nivel nacional o internacional; es un acontecimiento imprevisto y a menudo repentino que causa grandes daños, destrucción y sufrimiento humano. Para que un desastre sea incluido en la base de datos, se debe cumplir por lo menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas dadas por fallecidas; cien o más personas consideradas afectadas; declaración del estado de excepción; solicitud de asistencia internacional (Guha-Sapir y otros, 2012). En la contabilidad de estos eventos se incluyen las sequías, inundaciones, tormentas, terremotos, temperaturas extremas, epidemias, infestación por insectos, volcanes y movimientos de masa húmeda y seca. El número de víctimas incluye las personas que necesitan asistencia inmediata durante un período de emergencia —lo que puede incluir a las personas desplazadas o evacuadas—, las personas heridas, las que quedan sin hogar y las que mueren por el desastre.

Cuadro V.7
América Latina y el Caribe: estimaciones de daños y pérdidas por desastres
según tipo de evento y área, 1972-2010
(En millones de dólares a precios de 2000)

Tipo de desastre y área en que se produjo	Daños	Pérdidas	Costo total ^a	Promedio de daños	Promedio de pérdidas	Relación daños/pérdidas
Todos los desastres	150 161	62 677	213 585	1 950	746	2,4
Desastres de origen climático	69 066	37 361	106 427	1 084	541	1,8
Huracanes y tormentas, Centroamérica	13 088	4 560	17 640	818	304	2,8
Huracanes y tormentas, el Caribe	14 122	7 827	21 012	705	391	1,7
Huracanes y tormentas, México	1 659	2 094	3 754	553	698	0,8
Fenómeno de La Niña, América del Sur	4 364	1 113	5 478	1 455	371	3,9
Fenómeno de El Niño, Centroamérica	2 904	1 111	4 013	726	222	2,6
Fenómeno de El Niño, América del Sur	25 384	17 087	42 471	2 820	1 899	1,5
Precipitaciones extremas (inundaciones y deslizamientos de tierra)	7 543	3 431	10 974	838	381	2,1
Sequía (Centroamérica)	0	135	135	0	27	0,0
Desastres de origen geofísico	80 948	19 132	100 078	6 745	1 739	4,2
Geofísico, Centroamérica	49 799	8 383	58 179	7 114	1 397	5,9
Geofísico, América del Sur	2 873	4 670	7 543	1 436	2 335	0,6
Geofísico, el Caribe	2 979	2 454	5 433	2 979	2 453	1,2
Geofísico, México	25 297	3 626	28 923	12 648	1 813	6,9
Desastres mixtos, Centroamérica	894	486	1 368	441	243	1,8
Biológicos	0	5 697	5 697	0	2 849	0,0

Fuente: O. Bello, Ortiz y J. Samaniego, “La estimación de impacto económico y social de los desastres naturales en América Latina, 1972-2010”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

^a Se han excluido del costo total los desastres para los que no se cuenta con estimaciones de daños y pérdidas. Corresponden a los ocurridos en Antigua y Barbuda (1974) y Granada (1975). Si se incluyeran estos desastres, el costo total ascendería a 213.348 millones de dólares.

5. Conclusión

Igualdad social, sostenibilidad ambiental y dinamismo económico con un enfoque innovador no deben estar reñidos entre sí. El gran desafío es encontrar las sinergias entre ellos. La visión estratégica que reúne estos tres ámbitos debe contener tres premisas básicas, a saber: crecer para igualar, igualar para crecer, y crecer e igualar con sostenibilidad ambiental.

El estilo de desarrollo prevaleciente en la región muestra una inercia o un “equilibrio” que erosiona las bases de su propia sostenibilidad. La estructura productiva, la infraestructura específica, el paradigma tecnológico dominante —con escasa innovación productiva—, políticas de incentivos económicos y subsidios mal orientados y la matriz de consumo de bienes privados y públicos generan un equilibrio de muy baja sostenibilidad ambiental. Para revertirlo se requiere, sin duda, de políticas de Estado que se construyan sobre la base de amplios pactos sociales, con hojas de ruta claras y una orientación de largo plazo.

El transporte es un caso elocuente de “des-equilibrio” en las combinaciones público-privado o individual-colectivo. La baja elasticidad-precio de la demanda de gasolinas sugiere una escasa presencia de sustitutos adecuados del transporte privado. La alta concentración del gasto en gasolinas en el quintil superior alerta sobre la segmentación en las modalidades de transporte de la población. La falta de un transporte público moderno, seguro y de calidad conduce a la preeminencia del transporte privado en el gasto de los quintiles de mayores ingresos (Galindo y otros, 2013). Esta estructura del consumo tiene, en muchas ocasiones, un alto impacto ambiental que ocasiona importantes externalidades negativas, principalmente en zonas urbanas donde se observa que la calidad del aire no cumple normas de salud internacionales. Esta configuración no es ajena a los factores de economía política, que se traducen en dificultades para eliminar subsidios como los destinados a los combustibles fósiles.

El incremento de la demanda de bienes duraderos tiene también consecuencias directas negativas para el medio ambiente y la población, aparte de sus bondades en relación con el aumento del bienestar material. En primer lugar genera más residuos sólidos y desechos peligrosos y, en segundo lugar, implica un mayor consumo de energía. En América Latina y el Caribe este consumo presenta, al igual que el de gasolinas, una alta elasticidad-ingreso y una baja elasticidad-precio en comparación con otras regiones.

Difícilmente puede controlarse solo a través de los precios el aumento del consumo de energía y de la gasolina asociados al crecimiento económico. Esta dinámica tiene impactos negativos en forma de contaminación atmosférica y perjuicios para la salud en las zonas urbanas, así como en lo relativo a las emisiones de CO₂ que inciden en el cambio climático. Más allá de nuestra región, el incremento de estos consumos a escala mundial es además incompatible con un desarrollo sostenible, atendiendo, por ejemplo, a las metas climáticas de mitigación de emisiones de CO₂ para 2050, que no podrán alcanzarse si sigue creciendo el consumo de energía basado en combustibles fósiles (Hepburn y Stern, 2008).

Transitar hacia un desarrollo sostenible requiere reconocer los beneficios del consumo, pero también sus riesgos, a fin de poder diseñar las intervenciones públicas necesarias para mitigarlos o minimizarlos. Una estrategia impositiva sobre los combustibles fósiles puede contribuir, además de a reducir el elevado dinamismo de la demanda, a generar recursos fiscales adicionales para construir una nueva infraestructura urbana o crear fondos de solidaridad intergeneracional. Esto no solo implica gravar adecuadamente las externalidades negativas originadas por los combustibles fósiles, sino también evaluar el diseño de políticas compensatorias destinadas a los estratos de bajos ingresos que pueden verse afectados como consecuencia de alzas de los precios de los combustibles o por los efectos de segunda vuelta que estas pueden tener sobre los precios de los alimentos o el transporte público. Además es preciso considerar medidas para aumentar la tasa de evacuación de residuos sólidos en rellenos sanitarios y buscar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de esos residuos antes de su depósito o eliminación. También en este caso los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar los índices de reciclaje, tratamiento térmico y aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otras posibilidades. Ahora bien, cuando la elasticidad-precio de bienes clave es baja, no bastan las medidas impositivas ni las modificaciones de los precios relativos. Es necesario ampliar la oferta de energías limpias para sustituir las más contaminantes, así como aplicar estándares y restricciones a fin de limitar el uso ineficiente de los recursos naturales y adoptar políticas de apoyo a la reconversión.

Las evidencias analizadas en este capítulo sugieren la necesidad de transformar el patrón de crecimiento, que muestra una trayectoria similar a la seguida por los países anglosajones. Es necesario avanzar hacia el “patrón nórdico”, más compatible con la sostenibilidad. Mientras tanto, no puede pasarse por alto que los actuales procesos de producción reflejan un paradigma tecnológico dominante que se apoya en la infraestructura disponible y condiciona las posibilidades tecnológicas. Cambiar estos condicionantes exige tiempo y modificaciones estructurales significativas. Esta transformación no puede realizarse sin políticas industriales activas que incorporen crecientemente los contenidos de una economía verde.

Una política industrial verde debe basarse en la creciente incorporación de nuevas tecnologías limpias a los procesos productivos, con un protagonismo cada vez mayor de capacidades locales —reduciendo así la dependencia de la importación de bienes de producción— y procesos menos contaminantes. Además, deben reestructurarse las industrias que ya existen y generarse nuevas actividades con impactos ambientales positivos (por ejemplo, la producción de energías limpias como el biodiésel y los procesos de reciclado y reutilización de materiales). Estas nuevas actividades pueden generar encadenamientos productivos complejos y con elevada capacidad de innovación a escala local.

Corregir la trayectoria hacia un crecimiento verde es un desafío cada vez más urgente. Por un lado, los efectos adversos del cambio climático tienen una gran incidencia en las economías de la región cuyas estructuras productivas son muy dependientes del ambiente (agricultura, ganadería y turismo); en particular afectan a las poblaciones más pobres, que son las más vulnerables ante los efectos climáticos adversos. Por otro lado, cabe anticipar cambios en los mercados mundiales ante la incorporación de estándares ambientales más rigurosos que pudieran restringir la competitividad de la región. Todo esto refuerza la urgencia de absorber creativamente la revolución tecnológica verde.

Además, debido a la creciente pérdida y al escaso valor económico del patrimonio natural en América Latina y el Caribe (bosques, suelo, pastos y agua, principalmente), en especial en países de montaña como los de la región andina, se incrementan los riesgos de desastres naturales y la vulnerabilidad al cambio climático, lo que afecta la provisión de bienes y servicios públicos. Por lo tanto, es necesario impulsar mecanismos tales como fondos, incentivos y programas de inversión pública que incorporen la gestión de riesgos y prevención de desastres, sobre todo en las zonas locales más vulnerables.

La Cumbre para la Tierra (1992) introdujo en el Programa 21 el concepto de modalidades de producción y consumo insostenibles y mostró la disparidad entre el consumo de sectores de ingresos altos y bajos y, por tanto, la diferenciación en cuanto a niveles de responsabilidad en la vulneración de los límites globales. El patrón de consumo dominante en el Occidente desarrollado no se puede reproducir en todo el mundo. Veinte años después se sigue acumulando evidencia en torno a esta limitación absoluta²⁵. El problema es de escala e igualdad: no toda la humanidad podrá seguir el patrón dominante de consumo ni de desperdicio e ineficiencia productiva y social. Por razones de mercado los avances tecnológicos, a pesar de ser notorios, no han permitido revertir el efecto de escala ni el efecto “rebote”, ni innovar a la velocidad necesaria para ofrecer alternativas y no solo ganancias marginales.

La reflexión sobre los patrones de producción y consumo sostenibles llevó al fomento de iniciativas tales como el desarrollo de centros de producción industrial más limpia, la promoción de las cuatro erres (reducción, reutilización, reciclado y recuperación), campañas de ahorro y contribuciones individuales. Incluso se han formado nichos de mercado en que se reconocen externalidades positivas, como el comercio justo y la producción orgánica, y que han crecido como parte de una industria de servicios de descontaminación, remediación, captura de opciones de eficiencia y prácticas de transparencia mediante informes empresariales. Gran parte del avance ha sido motivado por consideraciones éticas, de salud y de restricción normativa. Sin embargo, la adecuación de la economía es un tema pendiente: el sistema de inversión y de precios no ha internalizado aún los costos reales de la actividad económica. Se crean algunos incentivos, pero no se ha contado con la misma voluntad para desincentivar prácticas que ocasionan externalidades negativas, a pesar de los largos períodos transcurridos en muchos casos desde su detección. Asimismo, los sistemas de cuentas nacionales no reflejan aún el estado de los patrimonios social y ambiental, lo que permitirá expresar más adecuadamente la riqueza nacional y los avances en el desarrollo.

²⁵ En el informe de la Red para Soluciones Sostenibles liderada por Jeffrey Sachs se vuelve a demostrar que la tasa de crecimiento necesaria para que los sectores de menor ingreso alcancen niveles de consumo comparables a los de los sectores de mayor ingreso resulta inasequible. Con un enfoque distinto, Mathis Wackernagel investiga el mismo tema en términos de biocapacidad (número equivalente de hectáreas necesarias para sostener un patrón de consumo como unidad de cuenta) (Wackernagel y Rees, 1996).

América Latina y el Caribe cuenta con un rico patrimonio natural, con más del 20% de la superficie de bosques del planeta; incluye seis países megadiversos y concentra un tercio de la superficie mundial cultivable y de las reservas de agua dulce, el 31% de producción mundial de biocombustibles —gracias al Brasil—, el 13% de la producción mundial de petróleo, el 47% de la de cobre y el 48% de la de soja. Es decir, la región es rica en recursos naturales y muy exitosa en la exportación de materias primas. Pero, ¿se saben administrar bien? ¿Se ha logrado agregar valor o industrializar las economías de la región más allá de la maquila? ¿Se aprovechan las ganancias de productividad, especialmente ante los altos precios internacionales para que se redistribuyan en la sociedad? ¿Existen criterios comunes para aplicar regalías y regular la inversión externa de manera coordinada?

De lo anterior emerge un gran reto, a saber, la gobernanza de los recursos naturales, que es tema del siguiente capítulo. De poco sirve contar con un alto rendimiento exportador basado en las materias primas si las ganancias no se distribuyen en la sociedad, no se aprovechan los altos precios para invertir en innovación y diversificar la estructura productiva, y no se protege el medio ambiente ni se preservan los recursos estratégicos. Supone un gran desafío revertir la tendencia a la reprimarización de nuestras economías, especialmente en América del Sur. Para ello es necesario administrar mejor los recursos financieros obtenidos e invertir en la creación de otras formas de capital físico, humano y tecnológico, con la plena inclusión de los trabajadores y promoviendo nuevas capacidades y conocimientos.

Bibliografía

- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2013), "Atmospheric greenhouse gas concentrations (CSI 013/CLIM 052) - Assessment published Jan 2013" [en línea] <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/atmospheric-greenhouse-gas-concentrations-2/assessment-1>.
- Assies, Willem (2003), "David versus Goliath in Cochabamba: water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia", *Latin American Perspectives*, vol. 30, N° 3, 1 de mayo.
- Baker, Paul, Richard Blundell y John Micklewright (1989), "Modelling household energy expenditures using micro-data", *Economic Journal*, vol. 99, N° 397, Royal Economic Society.
- Bello, O., L. Ortiz y J. Samaniego (2012), "La estimación de impacto económico y social de los desastres naturales en América Latina, 1972-2010", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bennett, Vivienne, Sonia Dávila y María Nieves Rico (2005), *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bosello, F., C. Carraro y E. De Cian (2010), "Market- and policy-driven adaptation", *Smart Solutions to Climate Change: Comparing Costs and Benefits*, Bjørn Lomborg (ed.), Cambridge University Press.
- Brundtland, Gro Harlem (1987), *Nuestro Futuro Común*, Nueva York, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Oxford University Press.
- Bustamante, Rocío, Elizabeth Peredo y María Esther Udaeta (2005), "Women in the "water war" in the Cochabamba valleys", *Opposing Currents: The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila-Poblete y N. Rico, University of Pittsburgh Press.
- Cecchini, Simone y otros (2012), "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas", *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P) Santiago de Chile.
- (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2011), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos", Santiago de Chile, inédito.
- (2010a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*, (LC/G.2474), Santiago de Chile.
- (2010b), "La economía del cambio climático en Uruguay: Síntesis", *Documentos de Proyecto*, N° 330 (LC/W.330), Santiago de Chile.
- (2009), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL/Gobierno de Chile (2009), "La economía del cambio climático en Chile. Síntesis 2009", *Documentos de Proyecto*, N° 288 (LC/W.288), Santiago de Chile, diciembre.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Chen, Ping-Yu, Sheng-Tung Chen y Chi-Chung Chen (2012), "Energy consumption and economic growth. New evidence from meta analysis", *Energy Policy*, vol. 44, mayo.
- Cifuentes, Luis y otros (2005), "Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean", Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=18964> [fecha de consulta: 22 de mayo de 2013].
- Dercon, Stefan (2006), "Economic reform, growth and the poor: Evidence from rural Ethiopia", *Journal of Development Economics*, vol. 81, N° 1.
- Elbers, C., J. Gunning y B. Kinsey (2002), "Convergence, shocks and poverty", Discussion Paper, N° 2002-035/2, Amsterdam, Tinbergen Institute.
- Escudero, Juan y Sandra Lerda (1996), "Implicancias ambientales de los cambios en los patrones de consumo en Chile", *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Osvaldo Sunkel (ed.), Santiago de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2011), *Situación de los Bosques del Mundo 2011*, Roma.
- (2010), *Global Forest Resources Assessment 2010. Main report*, FAO Forestry Paper, N° 163, Roma.
- (2008), *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*, Roma.
- Ferrer-i-Carbonell, Ada y Jeroen C. J. M. van den Bergh (2004), "A micro-econometric analysis of determinants of unsustainable consumption in The Netherlands", *Environmental and Resource Economics*, vol. 27, N° 4, 1 de abril.
- Galindo, Luis Miguel y otros, (2013), "Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Giarraca, Norma y Norma del Pozo (2005), "To make waves: water and privatization in Tucumán", *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila y M. N. Rico, Pittsburgh University Press.
- Guha-Sapir, Debby y otros (2012), *Annual Disaster Statistical Review 2011. The numbers and trends*, Lovaina, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).
- Hepburn, C. y N. Stern (2008), "A new global deal on climate change", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, N° 2.
- IEA (Agencia Internacional de la Energía) (2012), *World Energy Outlook 2012*, París, OECD Publishing.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013), "Summary for Policymakers", *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- (2001), *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, J. T. Houghton y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jackson, Tim y Nic Marks (1999), "Consumption, sustainable welfare and human needs—with reference to UK expenditure patterns between 1954 and 1994", *Ecological Economics*, vol. 28, N° 3, marzo.
- Jouravlev, Andrei (2004), "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 74 (LC/L.2169-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lybbert, T. y otros (2004), "Stochastic wealth dynamics and risk management among a poor population", *Economic Journal*, vol. 114, N° 498.
- Margulis, S. (2004), *Causes of Deforestation of the Brazilian Amazon*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez, Rodrigo y Palma, Amalia (2013), "Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis", *serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), "Calidad del aire y salud", *Nota Descriptiva*, N° 313 [en línea] <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/index.html>.
- (2006), *Guías de Calidad del Aire. Actualización mundial 2005*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2011), *Informe Regional del Proyecto "Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en ALC 2010"*, Washington, D.C., OPS/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ozturk, Ilhan (2010), "A literature survey on energy-growth nexus", *Energy Policy*, vol. 38, N° 1, enero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*, Madrid [en línea] <http://www.undp.org.ar/docs/IDH/IDH2006.pdf> [fecha de consulta: diciembre de 2013].
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe: GEO LAC 3*, Ciudad de Panamá.

- (2013), *The Emissions Gap Report 2013*, Nairobi.
- Rico, María Nieves (2006), “Género y agua”, *La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México, D.F., Fundación Heinrich Böll.
- Rodríguez, Daniel y Erik Vergel (2013), “Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina”, *Land Lines*, enero.
- Rodríguez-Oreggia, E. y otros (2013), “Natural disasters, human development and poverty at the municipal level in México”, *Journal of Development Studies*, vol. 49, N° 3.
- Sachs, Jeffrey (2009), *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*, Nueva York, Penguin.
- Stern, Nicholas (2013), “The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models”, *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, septiembre.
- (2008), “The economics of climate change”, *American Economic Review*, vol. 98, N° 2, mayo.
- (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, enero.
- Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (eds.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Lecturas del Trimestre Económico, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Vergara, Walter y otros (2013), *The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: options for climate-resilient, low-carbon development*, Inter-American Development Bank.
- Wackernagel, M. y W. Rees (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Press.
- Wolfram, Catherine, Orie Shelef y Paul Gertler (2012), “How will energy demand develop in the developing world?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, N° 1, febrero.

Capítulo VI

Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad experimentados en la última década —temas que se abordaron en los capítulos anteriores— han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Gracias al alza de los precios internacionales de dichos recursos a partir de 2003, con máximos históricos en 2007, se ha observado un crecimiento inédito del valor de las exportaciones de los sectores primarios en América Latina y el Caribe. Tras el abaratamiento de los productos básicos en julio y agosto de 2008 debido a la crisis financiera mundial, los precios de estos retomaron una senda alcista, alcanzando en el período 2010-2012 niveles cercanos —aunque algo inferiores— a los de la etapa de auge anterior. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países exportadores de la región.

El buen desempeño reciente nos recuerda que la región no puede desconocer su ventaja comparativa en recursos naturales ni el gran potencial que estos representan. Pero tampoco se pueden ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios, ni, por tanto, el imperativo de desarrollar las capacidades institucionales para manejarlos con responsabilidad. Sin embargo, como se argumentará a lo largo de este capítulo, es necesario conjugar el aprovechamiento de estos factores con el avance hacia una estructura productiva más diversificada, que incorpore más cambios técnicos y genere empleo de calidad a fin de sustentar sociedades con mayores niveles de igualdad y oportunidades de desarrollo para todos.

Para el logro de esta sinergia, pueden identificarse al menos dos caminos que se complementan. Por un lado, la trayectoria de varios países industrializados demuestra que es posible alcanzar un proceso virtuoso de incorporación de cambios tecnológicos, mayor valor agregado, diversificación y aumentos de productividad partiendo de una base productiva de recursos naturales. Los sectores de actividad relacionados pueden servir de sustento para la creación de innovaciones endógenas que permitan ir diferenciando la producción nacional en el escenario internacional y que, al mismo tiempo, impulsen el desarrollo de nuevos sectores industriales. Por otro lado —y en este aspecto se concentrará el presente capítulo—, el desarrollo sostenible y socialmente inclusivo de los sectores extractivos de recursos naturales debe ir necesariamente acompañado de una adecuada gobernanza, que permita manejar los múltiples desafíos fiscales, regulatorios, macroeconómicos y de inversión pública a largo plazo, entre otros, que los países deben sortear para seguir la trayectoria virtuosa deseada.

Resulta clave contar con una adecuada gobernanza de los sectores de recursos naturales, reflejada como la capacidad del Estado de implementar las medidas políticas necesarias para que la explotación de los recursos naturales contribuya efectivamente al logro de un desarrollo económico inclusivo, genere encadenamientos productivos con el resto de la economía nacional, impulse el desarrollo de infraestructura adecuada para evitar enclaves dedicados en exclusiva a la extracción y la exportación, y compatibilice el crecimiento de estos sectores con la salvaguarda del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades, entre otras metas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales y de políticas soberanas que determinan la gestión de la propiedad de los recursos, así como la apropiación y distribución de las rentas derivadas de su explotación. Asimismo, incluye velar por un funcionamiento idóneo de los mecanismos e instrumentos (como los fondos de estabilización, ahorro e inversión y las reglas macrofiscales, entre otros) que los países establecen para asegurar una inversión pública eficiente de esos ingresos de acuerdo con objetivos de estabilidad fiscal de largo plazo, además de evitar los efectos macroeconómicos negativos derivados de la volatilidad de los ciclos de precios de los bienes primarios y los flujos de divisas asociados. Una adecuada gobernanza de los recursos naturales debe atender también la gestión pública y la resolución de los conflictos sociales y ambientales que inevitablemente surgen en el proceso de desarrollo de grandes proyectos de explotación de estos sectores¹.

Avanzar hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales, que se articule con el cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL, es uno de los mayores desafíos que enfrenta la región. Como se verá a lo largo de este capítulo, esto implica un cambio en el paradigma vigente en la explotación de los recursos naturales. En la sección A del capítulo se revisa conceptualmente la interacción entre recursos naturales, cambio estructural e igualdad. En la sección B se trata la propiedad de los recursos naturales en la región. En la sección C se analiza la participación del Estado y los patrones de apropiación de las rentas derivadas de su explotación, particularmente durante el período 2003-2012, coincidente con el último ciclo de precios de bienes primarios. Se tratan separadamente el sector minero y el sector de hidrocarburos, y se contrasta su comportamiento diferenciado frente al ciclo de precios. Finalmente en la sección D se ofrecen algunas consideraciones sobre los distintos desafíos que enfrenta la gobernanza de los recursos naturales en los países de la región con el fin último de maximizar la contribución de estos sectores al cambio estructural con igualdad.

A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso

Se ha generalizado la percepción de que los países más ricos en recursos naturales alcanzan, en términos generales, menores niveles de desarrollo económico que los que no los poseen. En la literatura empírica asociada a esta hipótesis, conocida como “maldición” de los recursos naturales, se examinan los diversos canales a través de los cuales operaría este proceso. El más estudiado ha sido el efecto que los mayores ingresos de divisas derivados de la explotación de recursos naturales tendría sobre el tipo de cambio, al generar una apreciación de la moneda nacional. Este efecto se conoce como la enfermedad holandesa²: con la apreciación cambiaria disminuye el precio relativo de los bienes importados, favoreciendo su consumo, en detrimento de la producción nacional. Con la apreciación cambiaria también aumenta el costo relativo de la producción industrial del país, impulsando la pérdida de competitividad en los mercados de exportación internacionales.

Ese efecto negativo sobre la matriz productiva se vería agravado por el desplazamiento de las inversiones hacia el sector de los recursos naturales, con lo que se reduciría la diversificación productiva. Por otro lado, la volatilidad de los precios de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de alta inestabilidad de los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Además, las industrias extractivas de recursos naturales (como la de minería e hidrocarburos) generalmente son muy intensivas en capital pero no generan mucho empleo directo, de modo que promueven la concentración de rentas, lo que se traduce en mayores niveles de desigualdad. En la medida en que la explotación

¹ Se entiende aquí la gobernanza como las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes. La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales (como marcos constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, entre otras), instituciones informales (reglas implícitas en la práctica de uso común) y decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos. Se determinan así los regímenes de propiedad (por ejemplo, leyes de concesiones), marcos tributarios (tratamiento fiscal específico de estos sectores), y mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores (fondos de inversión y estabilización), así como otras funciones de ordenamiento de las actividades asociadas a los sectores extractivos de recursos naturales. Véanse CEPAL (2012c), CEPAL (2013a y 2013b), y Acquatella y otros (2013).

² La bonanza de las exportaciones de recursos naturales no es la única variable que puede generar una sobrevaluación. La experiencia de América Latina de los años setenta y noventa ilustra cómo la combinación de alta liquidez internacional y tasas de interés elevadas puede provocar una fuerte sobrevaluación no asociada a ningún tipo de auge exportador.

de recursos naturales demande trabajo poco calificado³, su desarrollo tampoco operará como un estímulo para incrementar los niveles educativos de la población y dificultará el surgimiento o la intensificación de la producción con mayor contenido tecnológico.

La experiencia internacional muestra casos de países donde la explotación de recursos naturales deriva en una economía política caracterizada por la captura de rentas por parte de un pequeño grupo, que las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social y mantener el control autoritario del aparato político. En estos casos las rentas se destinan a usos no productivos o se disipan en gastos corrientes volátiles, con consecuencias negativas. Por el contrario, existen países con gobiernos “desarrollistas” donde se genera una economía política en la que el Estado capta la mayor proporción de esas rentas y las destina a la inversión en educación o a generar mayor cohesión social a través de mecanismos redistributivos sostenibles que pueden favorecer simultáneamente la productividad y la igualdad. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad no serían en este caso opciones excluyentes, sino que conformarían un círculo virtuoso.

Más que una propiedad de la dotación de factores, la supuesta “maldición” de los recursos naturales sería consecuencia de un cierto tipo de economía política que impide el ejercicio de una gobernanza efectiva que fomente las políticas industriales y tecnológicas requeridas para impulsar un cambio estructural orientado hacia el logro de mayor igualdad.

Así, la asociación entre abundancia de recursos naturales y menor desarrollo no es inexorable ni universal. Varios países cuentan con abundantes recursos naturales de los que realizan una explotación intensiva y, sin embargo, figuran entre las economías desarrolladas (por ejemplo, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelanda), además de presentar bajos niveles de desigualdad y una elevada tasa de inversión productiva con desarrollo intensivo de capacidades. Por tanto, la observación de las experiencias nacionales sugiere que deben considerarse otros elementos para comprender la vinculación entre recursos naturales, desarrollo e igualdad.

Se han realizado múltiples esfuerzos por generar evidencia empírica acerca de la relación entre recursos naturales y crecimiento económico, por un lado, y recursos naturales y desigualdad, por otro, así como sobre los canales de vinculación entre estas variables. En los primeros estudios, de corte transversal, se observaba una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico (por ejemplo, en Sachs y Warner, 1995), mientras que en los más recientes, basados en datos de panel, se constata que no existe una relación significativa o que esta es incluso positiva (por ejemplo, en Lederman y Maloney, 2006). Algo similar ocurre con los análisis de la relación entre abundancia de recursos naturales y desigualdad: no es posible llegar a una conclusión única sobre la naturaleza de ese vínculo a partir de la evidencia empírica⁴.

Tal ambigüedad resulta más sugerente que sorprendente, pues indica que hay múltiples factores que median en la relación entre los recursos naturales, el desempeño económico y la desigualdad que resultan difíciles de captar adecuadamente en este tipo de estudios. Esos factores se refieren básicamente a aspectos institucionales y pueden englobar índices de corrupción y grado de fiscalización y cumplimiento de las leyes, grado de concentración de poder en las élites, nivel de transparencia en el manejo de las rentas y existencia de mecanismos de control social, entre otros (Collier y Goderis, 2007; van der Ploeg, 2011). Los resultados presentados por Mehlum y otros (2006) y por Iimi (2007) serían congruentes con esta idea, ya que muestran que los recursos naturales se asocian con mayores niveles de crecimiento económico en países con instituciones fuertes⁵ y con bajos niveles de crecimiento en países

³ No obstante, esto no se cumple estrictamente en el caso de la industria petrolera —en particular en las actividades de extracción de petróleo frente a las costas— ni en la minería de gran escala. En ambos casos las industrias requieren de trabajadores calificados y exigen servicios de ingeniería para su operación, mantenimiento y gestión.

⁴ Este tipo de estimaciones está sujeto a importantes condicionantes relacionados con la calidad de la información (especialmente en el caso de la desigualdad), la importancia de las variables omitidas y la posible endogeneidad de las variables consideradas. Los resultados son altamente sensibles a los períodos evaluados, la muestra de países y la medición de las variables. También deben distinguirse los efectos de largo plazo, que en general intentan identificarse en estas estimaciones, de los efectos de corto plazo derivados de los auges (Collier y Goderis, 2011).

⁵ La idea de que los aspectos institucionales son determinantes en las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales de los países y que estas instituciones son a su vez dependientes de la dotación de factores no es nueva en la literatura. El estrecho vínculo que existe entre dotación de factores, estructura productiva y conformación de instituciones ya fue planteado por Sunkel y Paz (1975) y, más recientemente, retomado por la corriente neoinstitucionalista (Engerman y Sokoloff, 2000; Acemoglu y otros, 2002; Robinson, Torvik y Verdier, 2006, entre otros).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

con instituciones débiles⁶. También Collier (2010) lo reafirma: “la maldición de los recursos naturales está limitada a los países que tienen una gobernanza débil”.

A partir de este diagnóstico sobre la importancia de los factores institucionales, se hace necesario avanzar en la consideración de los distintos aspectos involucrados y, en particular, profundizar en las dimensiones concretas que debería abarcar una mejor gobernanza de los recursos naturales. Solo así se podrán identificar los principios específicos que deben regir los acuerdos en relación con esa gobernanza, manera fin de progresar hacia el cambio estructural con igualdad.

1. Recursos naturales, igualdad y reconocimiento

La relación entre la explotación de recursos naturales y la igualdad presenta diversas aristas. La que ha concitado mayor atención se refiere a la posible asociación entre producción intensiva en recursos naturales y mayores niveles de desigualdad. Como se indicaba antes, la literatura empírica no muestra hasta ahora ninguna evidencia concluyente, más allá del peso que podrían tener las condiciones y mediaciones institucionales en esa relación.

Hay otras aristas de interés en la vinculación que existe entre la explotación de recursos naturales y la igualdad. Por ejemplo, las desigualdades territoriales asociadas a la distribución territorial de las rentas procedentes de la explotación de esos recursos entre distintas localidades o zonas geográficas y entre distintos niveles de gobierno dentro de cada país. También es relevante la dimensión de igualdad intergeneracional. La naturaleza finita de los recursos naturales obliga a salvaguardar la sostenibilidad de esta fuente de riqueza para las generaciones futuras, desplegando para ello los instrumentos necesarios con el fin de evitar daños irreversibles y no traspasar a esas generaciones el costo de su agotamiento.

La idea de igualdad implica idéntica dignidad, reconocimiento recíproco entre los sujetos, respeto y atención a las razones del otro. La reciente experiencia de la región deja claro que la explotación de recursos naturales genera, en muchas ocasiones, conflictos vinculados con el desplazamiento y la reubicación de diferentes comunidades, entre ellas las poblaciones indígenas. La gestión de estos conflictos basada en la igualdad implica contrapesar desequilibrios en cuanto a voz, visibilidad, influencia y diversos recursos que pudieran tornar asimétrica la deliberación.

Algunas de las inversiones dirigidas al aumento o la ampliación de proyectos extractivos han estado acompañadas de altos niveles de conflictividad, producto de los impactos socioambientales y distributivos que han generado. Los detonantes de los conflictos han sido variados: la contaminación del agua, de las tierras y del aire, los problemas territoriales, la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas, la violación de los derechos humanos, el incumplimiento de las medidas de responsabilidad social empresarial (RSE) por parte de algunas empresas extractivas y la lucha de algunas comunidades por conseguir mayores beneficios económicos de la explotación de los recursos, entre otros desencadenantes.

En zonas de la región donde el agua constituye un recurso escaso, la competencia entre sus usos excluyentes gatilla conflictos. La industria minera requiere de grandes cantidades de agua en zonas donde las comunidades locales experimentan problemas para el uso del recurso, no solo para desarrollar sus actividades económicas, sino también para satisfacer necesidades básicas de agua potable. En América Latina se han producido situaciones en que el otorgamiento de derechos de agua ha impactado el caudal de los acuíferos en las zonas de estrés hídrico, lo que ha generado altos niveles de salinidad y metales pesados en quebradas y microcuencas, afectando la agricultura de subsistencia de comunidades ancestrales debido a la baja disponibilidad del recurso hídrico⁷.

Los conflictos socioambientales constituyen una cara emergente de las demandas ciudadanas de mayor igualdad. Involucran la movilización de grupos y pueblos que se ven afectados directa o indirectamente por la explotación de estos recursos. En esas demandas suelen entrecruzarse problemas puntuales, que afectan recursos vitales (acceso a

⁶ En la literatura la debilidad de las institucionalidades financiera y fiscal se menciona como la más crítica en el caso de los recursos naturales. La institucionalidad financiera es crítica porque permitiría manejar, a través de fondos de estabilización e inversión, las compensaciones intertemporales en el flujo de rentas derivadas de los recursos naturales. Y la fiscal, porque se requiere una institucionalidad que asegure una disciplina fiscal estricta (reglas macrofiscales por caso) que logre desacoplar los ciclos de renta procedente de los recursos naturales de los ciclos políticos cuyo incentivo es abultar el gasto corriente a corto plazo en períodos de auge de renta. Los países con instituciones fiscales orientadas a la estabilización del gasto público y el ahorro y la inversión pública en horizontes de largo plazo son los únicos que logran evitar los impactos macroeconómicos nocivos de un gasto público volátil junto al incentivo de incurrir en un endeudamiento excesivo y sus efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo.

⁷ Esta última situación se ha presentado en zonas específicas de algunos países, como el Valle del Huasco en Chile, Cajamarca en el Perú y Lavaca en la Argentina. Véase Centro de Cambio Global, 2010.

agua, tierras, otros recursos productivos y de relación con el medio ambiente), con demandas distributivas derivadas de rezagos socioeconómicos largamente acumulados, así como de reconocimiento e identidad, cuando se trata de pueblos indígenas (véase el recuadro VI.1).

Recuadro VI.1 Los derechos de los pueblos indígenas

En un estudio mundial conducido por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre 2010 y 2013 se identificaron 226 conflictos socioambientales relacionados con proyectos extractivos de minería e hidrocarburos en territorios indígenas de América (véase [en línea] www.unsr.jamesanaya.org). La localización de los conflictos se extiende prácticamente a todos los países de América Latina, con la excepción de Guyana, Suriname y el Uruguay. Los casos pueden caracterizarse de la siguiente manera: i) conflictos por inexistencia o inadecuación de resguardo jurídico de derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad; ii) conflictos por afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas; iii) conflictos en relación con la ausencia o deficiencia de evaluaciones independientes de los impactos ambientales, sociales, económicos y territoriales de los proyectos extractivos; iv) conflictos por el incumplimiento del deber estatal de consultar con los pueblos indígenas y adoptar los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos; v) conflictos por la exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos de sus territorios, y vi) conflictos por la criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

Uno de los desafíos pendientes frente al crecimiento de las industrias extractivas es la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales. Diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas han interpretado las normas de derechos humanos relativas a pueblos indígenas y elaborado principios y directrices con respecto a las industrias extractivas y los derechos de los pueblos indígenas^a. El punto de partida es que en las normas y la práctica internacionales se ha reconocido que los pueblos indígenas tienen un derecho *sui generis* de propiedad comunal sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han usado o ocupado tradicionalmente, es decir, de conformidad con sus pautas culturalmente diferenciadas de uso y ocupación (artículos 24 a 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y artículos 13 a 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes). Dichas pautas incluyen una amplia gama de aspectos que no se limitan exclusivamente a las actividades económicas de subsistencia, sino que incluyen también los usos culturales y espirituales del territorio y los recursos necesarios para su desarrollo económico y social como pueblos. Según el entendimiento normativo internacional, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales se origina en sus propias normas consuetudinarias, valores, usos y costumbres, por lo que es previo e independiente del reconocimiento estatal a través de un título oficial de propiedad. Esto conlleva la necesidad de que los Estados de la región establezcan regímenes regulatorios que reconozcan y respeten plenamente esos derechos y que prevean sanciones y recursos efectivos cuando sean vulnerados.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Víctor Toledo, “Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, inédito.

^a Véase Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas (A/HRC/24/41), Nueva York, julio de 2013.

También debe instrumentarse la participación de los pueblos indígenas en los procesos de planificación estratégica mediante arreglos de representación adecuados.

En el caso de las industrias extractivas dentro de los territorios indígenas, el consentimiento de los pueblos indígenas es imprescindible. Los procedimientos de consulta sobre las actividades de extracción propuestas permiten a estos pueblos contribuir activamente a la evaluación previa de todos los efectos posibles de la actividad propuesta. Necesariamente vinculados a los procesos de consulta están los estudios sobre los impactos de los proyectos y la definición de medidas adecuadas para compensar los efectos negativos identificados, así como para asegurar a los pueblos indígenas la participación en los beneficios.

El establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios a favor de los pueblos afectados por dichos proyectos se regula expresamente en el artículo 15, inciso 2 del Convenio 169, y ha sido reiterado, entre otros, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Debe distinguirse claramente entre la “participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde” a los pueblos indígenas, de la “indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”^a.

Por otra parte, con el fin de propiciar una explotación más responsable y de mejorar las relaciones entre las compañías y las comunidades afectadas, se han puesto en práctica políticas de responsabilidad social empresarial (RSE). El objetivo de estas políticas es aminorar los impactos que pudiera generar la explotación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas a través de proyectos específicos. No obstante, el incumplimiento de acuerdos por parte de las empresas ha sido en algunos casos detonante de conflicto.

Otra herramienta clave que han puesto en marcha algunos países es el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, que adquiere especial relevancia en zonas de explotación de recursos naturales y otras áreas sensibles en materia medioambiental con presencia de pueblos indígenas. En el Perú, por ejemplo, durante 2013 se concluyeron dos procesos de consulta con acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado, referidos al Área de Conservación Regional Kichua-Majuna y el Lote 169 de hidrocarburos.

Entre las tareas pendientes se encuentra la recuperación de pasivos ambientales mineros acumulados históricamente por el manejo inadecuado de los residuos y la falta de regulación precisa sobre el cierre de minas. En muchos casos no se conocen los responsables ni existe una normativa que obligue a restauraciones. Las instituciones financieras han comenzado a evaluar con mayor atención la presencia de pasivos ambientales y otros riesgos socioambientales a la hora de otorgar financiamiento para nuevos proyectos. Todos estos factores han llevado a la industria extractiva y a los Estados a intensificar sus esfuerzos por prevenir y gestionar adecuadamente los conflictos socioambientales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Durante la última década estos conflictos han adquirido creciente relevancia política y peso en las agendas públicas, en la medida en que afectan el desarrollo de infraestructura y proyectos de alcance nacional y en torno a ellos se pronuncian amplios sectores de la sociedad. En muchos casos la creciente judicialización de estos problemas revela la escasa capacidad del Estado y la ausencia de mecanismos efectivos para resolver, expedita y oportunamente, las tensiones y asimetrías entre los distintos actores sociales involucrados. Por efecto de estas presiones sociales los países de la región se ven crecientemente enfrentados a la necesidad de generar procesos innovadores de concertación política para la resolución expedita de estos conflictos, así como nuevos mecanismos institucionales y jurídicos que permitan normar el impacto de la explotación de los recursos naturales, junto con las sanciones y compensaciones procedentes.

Las presiones que genera la conflictividad socioambiental sobre el aparato público reflejan distintas dimensiones de la igualdad planteadas en este documento. En primer lugar, la igualdad intergeneracional, en la medida en que la explotación de recursos naturales afecta negativamente el medio ambiente y la disponibilidad de estos recursos para las generaciones venideras. En segundo lugar, la igualdad como reconocimiento recíproco, por cuanto afecta tierras y recursos de pueblos indígenas que reclaman sus derechos colectivos sobre el patrimonio ancestral y su uso. Finalmente, la igualdad en términos de apropiación y distribución de las rentas derivadas, dada la alta concentración de estas rentas, su escasa difusión en el entorno social en que se desarrolla la actividad extractiva y, en muchos casos, la insuficiente transparencia y la ausencia de mecanismos de control social acerca de su manejo y uso tanto por el sector público como por el privado.

2. Recursos naturales y cambio estructural

De la misma manera en que no existe una relación mecánica entre explotación de recursos naturales e impacto sobre la igualdad y la desigualdad, tampoco hay relaciones rígidas entre esa explotación y la dinámica del cambio estructural. Una vez más, la calidad de la gobernanza ejercida a través de las instituciones, las políticas y las reglas de juego vigentes resulta fundamental. Por otra parte, tal gobernanza debe enfrentar los riesgos de que la abundancia de recursos naturales inhiba la diversificación sectorial y el cambio estructural. Para ello es necesario un esfuerzo especial en materia de aprendizaje e incorporación de progreso técnico, así como en la promoción de sectores intensivos en conocimientos.

En lo relativo al cambio estructural, la explotación de los recursos naturales plantea desafíos en dos esferas distintas. Una es la diversificación de la matriz productiva en torno a la explotación y de los esfuerzos por introducir, desde el sector y aprovechando su desarrollo, mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos productivos y sinergias con otros sectores. Parte de estos esfuerzos deben orientarse a lograr que la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales facilite el surgimiento de cadenas productivas asociadas a su industrialización, generando los beneficios más amplios posibles para otros sectores productivos y para la sociedad en su conjunto. La otra esfera corresponde a la inversión pública eficiente y el buen uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas de los recursos naturales en el fortalecimiento y la acumulación de capacidades humanas (mediante la inversión pública en educación y capacitación) y tecnológicas en otros sectores productivos con un alto valor agregado (por medio de políticas industriales). Estas dos esferas del cambio estructural pueden ejercer, a su vez, un impacto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se favorece la inclusión social a través de la generación de empleo de mayor productividad y se promueve un acceso más amplio a servicios e integración de las poblaciones rezagadas por medio de la inversión en infraestructura.

En los procesos de desarrollo tienen un peso creciente las actividades con mayor contenido de conocimientos en la estructura productiva. Por lo tanto, el rol de los recursos naturales en esos procesos deben ser evaluados en términos de su contribución, positiva o negativa, al cambio estructural. En la sección anterior se han presentado los riesgos de la abundancia de recursos naturales, que puede comprometer o debilitar la diversificación y el cambio estructural. Sin embargo, dichos riesgos no necesariamente se materializan.

En América del Sur la producción y las exportaciones basadas en recursos naturales tienen un gran protagonismo en el total de las exportaciones y su importancia relativa es mayor que en los países asiáticos en desarrollo (véase el cuadro VI.1). En contraste, los países en desarrollo de Asia presentan valores más altos que los de América Latina en diversos indicadores que captan la intensidad en conocimientos de la estructura productiva, como por ejemplo: i) la participación de las exportaciones de mediana y alta tecnología en el total de las exportaciones (X_{HMT}/X);

ii) el peso de las ingenierías en las manufacturas (IPR); iii) el índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) de concentración en bienes de las exportaciones; iv) el indicador EXPY de sofisticación de las exportaciones, y v) indicadores clásicos de capacidades tecnológicas, como patentes y gastos en investigación y desarrollo.

Cuadro VI.1
Regiones y países seleccionados: indicadores de esfuerzo tecnológico
en la estructura productiva, 2010

	Exportaciones de alta y media tecnología, X_{HMT}/X^a (en porcentajes)	Ingenierías en las manufacturas, IPR ^b	Sofisticación de las exportaciones, EXPY ^c	Concentración en bienes de las exportaciones, IHH ^d	Patentes ^e	Gasto en investigación y desarrollo sobre el PIB ^f (en porcentajes)
Argentina	22,0	0,4	1,04	0,14	1,0	0,5
Brasil	32,0	0,7	1,14	0,11	0,5	1,0
México ^g	60,5	0,6	1,32	0,15	0,6	0,4
Asia en desarrollo ^h	64,3	0,9	1,46	0,19	17,2	1,3
América del Sur	18,5	0,2	0,91	0,33	0,4	0,4
Centroamérica	34,2	0,2	1,12	0,20	0,3	0,2
Economías maduras intensivas en recursos naturales ⁱ	32,4	0,8	1,41	0,21	55,2	2,0
Economías maduras ^j	64,6	1,1	1,51	0,09	126,1	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales.

^b Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos.

^c Indicador de sofisticación de las exportaciones.

^d Índice de Herfindahl y Hirschman de concentración en bienes de las exportaciones.

^e Número de patentes otorgadas por la oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes. Promedio del período 1990-2010.

^f Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en el período 1998-2010. Los promedios se calculan sobre la base de la disponibilidad de datos de los distintos países cada año.

^g México y algunas economías de Centroamérica tienden a mostrar porcentajes elevados de exportaciones de alta tecnología sobre el total de las exportaciones. El valor agregado de estas exportaciones, sin embargo, es muy bajo, y se compone principalmente de salarios de mano de obra no calificada, fruto de la segmentación del proceso productivo en cadenas de valor. Por esa razón, es necesario considerar el indicador HMT a la luz de los otros indicadores de intensidad tecnológica de la estructura productiva (como investigación y desarrollo y número de patentes), que claramente muestran un elevado rezago en estos países.

^h Incluye Filipinas, Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

ⁱ Corresponden a un conjunto de países con un PIB per cápita alto y una participación de las exportaciones de recursos naturales superior al 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelandia.

^j Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

También se observa una clara diferencia en estos indicadores entre América Latina y los países avanzados. Estos últimos se dividen en dos grupos: países en que las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales tienen un gran peso en las exportaciones totales (economías maduras intensivas en recursos naturales) y países donde dichas exportaciones tienen un peso muy reducido (economías maduras). Es interesante observar que la intensidad en conocimientos de la estructura productiva en América Latina es inferior a la de ambos grupos de países avanzados, incluso de aquellos intensivos en recursos naturales. Esto confirma la idea de que los recursos naturales no son en sí mismos una maldición. Hay países que con políticas adecuadas lograron vencer la supuesta maldición de los recursos naturales, usándolos para construir nuevas capacidades.

Como ya se ha mencionado, una de las variables a través de las cuales la bonanza de recursos naturales afecta la estructura productiva es el tipo de cambio real. Las mejoras en los términos de intercambio y una tasa de crecimiento más elevada pueden generar presiones a la baja sobre el cambio nominal y al alza sobre los precios internos nominales, tanto de bienes transables (inflación importada) como no transables (efecto del aumento de la demanda agregada)⁸. Sin embargo, la reciente apreciación cambiaria observada en la región no ha sido solo consecuencia de la bonanza de los recursos naturales.

En el período 2003-2012 hubo dos etapas diferenciadas en el comportamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Entre 2003 y 2008 se registraron excedentes en la cuenta corriente y también una importante entrada de capitales, lo que redundó en una gran acumulación de reservas internacionales. En este caso, se puede decir que la conjunción de ambos factores influyó en la tendencia a la apreciación de las monedas nacionales. Entre 2009

⁸ Ambos movimientos disminuyen la competitividad del país y pueden llevar a la desaparición de ciertas actividades (especialmente industriales), no porque las firmas se rezaguen tecnológicamente o caiga su productividad relativa, sino por la apreciación del tipo de cambio real. A esto puede sumarse el efecto de los diferenciales de rentabilidad sobre la asignación de recursos, ya que la bonanza exportadora puede atraer recursos que son escasos, de modo que dejan de estar disponibles en el sector no transable.

y 2012 la situación estuvo marcada por el efecto de la crisis financiera de 2008, que moderó el alza de precios de los recursos naturales (sobre todo de los productos agrícolas y los minerales, aunque no del petróleo), si bien se caracterizó también por el retorno de los flujos de capitales a la región. En estos años se produjo un deterioro de la cuenta corriente en el Brasil, Chile (desde 2011), Colombia, el Ecuador, México y el Perú. En este caso los flujos de capitales financiaron el déficit de la cuenta corriente e incluso permitieron la acumulación de reservas internacionales.

Puede afirmarse que el flujo de capitales influyó más en la tendencia de los últimos años a la apreciación de las monedas nacionales (CEPAL, 2013c, pág. 8). Es necesario, pues, distinguir las fuentes de la sobrevaluación y considerar sus posibles interacciones. Ismail (2010), por ejemplo, observa que el impacto negativo de las exportaciones petroleras de un país sobre el valor agregado de sus manufacturas es mayor cuando ese país mantiene abierta su cuenta de capital (véase Ross, 1999). Esta reciente experiencia de la región demuestra que la gobernanza de los recursos naturales también debe vincularse con las políticas macroeconómicas, particularmente ante determinadas coyunturas financieras internacionales, y específicamente con las políticas de control de los ingresos de capital y las políticas macroprudenciales destinadas a evitar burbujas en activos.

3. Recursos naturales e infraestructura

La infraestructura es un factor facilitador de la actividad económica, pero también un mecanismo de promoción de la igualdad, por su potencial efecto de mejora de la disponibilidad de servicios básicos como los de agua y electricidad, así como del acceso a los servicios de educación y salud, entre otros. De esta manera, una infraestructura eficiente beneficia a todas las actividades económicas y a las sociedades en general.

Importa, entonces, considerar si la inversión en infraestructura que se lleva a cabo en el marco de la explotación de los recursos naturales tiene los efectos sinérgicos deseados, vale decir, si genera externalidades positivas promoviendo mayor acceso y conexión territorial, si difunde servicios a grupos excluidos y si sienta bases logísticas para una mayor diversificación de actividades. Históricamente, la infraestructura se ha desarrollado de acuerdo con los requerimientos de los sectores de exportación más importantes, como los de recursos naturales renovables y no renovables. Los recursos naturales que se producen y exportan a granel en grandes volúmenes (como el hierro y el carbón) requieren grandes infraestructuras físicas de transporte y de logística en forma de corredores. A menudo, en países en desarrollo y exportadores de recursos naturales la infraestructura se ha utilizado primordialmente para satisfacer los requerimientos de las empresas que lideran la explotación, lo que ha llevado al desarrollo de infraestructura en forma de enclave. En este caso se reducen las posibilidades de los proveedores o procesadores de participar de forma efectiva en las cadenas de valor de los productos básicos.

El continuo proceso de extracción de los recursos renovables y no renovables ha reforzado el aumento de la demanda de redes de infraestructura en la región, que no se ha visto adecuadamente satisfecha. La demanda de transporte de los principales sectores de recursos naturales en la región se incrementó, en toneladas, un 56% entre 2003 y 2010, y se observa un cambio significativo en la distribución geográfica de dicho comercio. En 2010 la región de Asia y el Pacífico recibió un 69% de estos productos, razón por la cual el 93% se exportaron por vía marítima. Si bien el transporte marítimo internacional de productos a granel es capaz de satisfacer esta demanda, el incremento de volúmenes tiene consecuencias importantes en la región, dado que se requiere una infraestructura terrestre con suficiente capacidad para que los bienes puedan ser transportados desde sus orígenes hasta los puertos de exportación.

El mencionado uso mayoritario de las infraestructuras de transporte para los recursos naturales destinados a la exportación ha agravado el problema del déficit de infraestructura observado en casi toda la región, que tiene repercusiones en los servicios de logística y se manifiesta en costos elevados (Wilmsmeier y Sánchez, 2011). Según estimaciones, la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe equivalía a un 6,2% del PIB anual (Perrotti y Sánchez, 2011). Por otro lado, la explotación de recursos naturales genera la necesidad de transporte de cargas pesadas, lo que afecta los caminos, las carreteras y las ferrovías. A modo de ejemplo, en el caso de Noruega el 50% de la inversión en infraestructura está destinada al mantenimiento de la misma.

El auge de los recursos naturales ofrece potencial para aliviar el prevalente déficit de infraestructura en la región, si se promueve un desarrollo de infraestructura que facilite la diversificación de la producción. Sin embargo, la privatización de la minería y la industrialización de la producción agrícola (por ejemplo, de soja y trigo) no han generado hasta el momento encadenamientos positivos en relación con la infraestructura creada gracias a ese auge.

Por tanto, no se han ampliado las posibilidades de otros sectores para aprovechar aquellas mejoras. A pesar del crecimiento económico observado en las últimas décadas, los países de la región no han logrado cerrar la brecha histórica en materia de infraestructura.

El desafío estriba, pues, en plantearse la explotación de los recursos naturales en el horizonte normativo de la igualdad en sentido amplio, lo que exige un desarrollo de capacidades, inversión pública de las rentas con criterios de largo plazo que aseguren el bienestar general presente y futuro, distribución territorial de los beneficios acompañada de infraestructura apropiada y reconocimiento de los distintos actores sociales que pueden aportar y beneficiarse a través una vinculación eficaz a las distintas cadenas productivas asociadas al desarrollo de estos sectores.

B. La propiedad de los recursos naturales

Para la gobernanza de los recursos naturales adquieren importancia estratégica los marcos legales y las definiciones e instrumentos jurídicos con que se dotan los Estados con respecto a la propiedad de dichos recursos. El análisis de casos de la región y la evidencia empírica muestran, por una parte, que esos marcos inciden en la apropiación y distribución de las ganancias procedentes de la explotación, y, por otra, la manera en que los recursos naturales no renovables contribuyen a un desarrollo más inclusivo. Nuevamente la institucionalidad y las decisiones políticas que conforman esa gobernanza resultan decisivas.

La soberanía para regular la propiedad de bienes definidos como de “dominio público” resulta crucial para asegurar que tanto los procesos de explotación como las rentas derivadas confluyan en la “endogenización” de beneficios (capacidades, tecnología y recursos fiscales para la inversión económica y social) y en la mitigación de externalidades negativas, como el impacto en el medio ambiente y el agotamiento de los recursos no renovables.

1. Aspectos estratégicos de la propiedad de los recursos naturales

Los marcos legales (en particular, las constituciones) de los países de la región tienden a coincidir en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del Estado e integran el dominio público (véase el cuadro VI.5). Su explotación no tendría que estar separada del interés nacional y el bien común y, por lo tanto, el Estado debería tener plena soberanía sobre los recursos naturales y poder fijar las diferentes condiciones de su explotación. Dentro de esta concepción, el Estado otorgaría derechos (en el caso de los recursos renovables, como el agua, serían de uso) o concesiones (sobre los recursos naturales no renovables). El titular ejercería un derecho real sobre el uso o la concesión, pero no sobre los recursos naturales objeto de ese otorgamiento.

En los países federales, el carácter de bien público puede dar lugar a confusiones sobre la propiedad de los recursos. En la Argentina, por ejemplo, el dominio originario (que proviene del derecho minero) hace referencia a la soberanía estatal sobre el territorio, no está vinculado con la propiedad de los recursos. La facultad para gestionarlos respetando su uso sostenible y racional corresponde al Congreso nacional. Esa facultad se complementa mediante las legislaciones provinciales, que pueden ser más exigentes en los requisitos —en ningún caso más permisivas— que la legislación nacional y están siempre supeditadas a esta (Rebasa, 2012). En este caso, el dominio originario no atribuye la propiedad, sino derechos a ejercer la legislación y regulación particular y específica. De todos modos, a pesar de que existe una aceptación generalizada de que los recursos naturales son bienes que conforman el dominio público, en ciertas legislaciones (incluidas constituciones) vigentes podrían existir controversias al respecto, con riesgo de desprotección jurídica de los bienes que integran dicho dominio. Para la CEPAL, los bienes de dominio público deben tener un régimen especial conformado principalmente por los atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad, no siendo susceptibles de embargo.

Los diferentes alcances y definiciones del dominio del recurso y el carácter público o privado de su explotación generan distintas tensiones, específicas de cada tipo de explotación. Una de esas tensiones, analizada en este capítulo, consiste en la posible contradicción entre los objetivos de preservar el dinamismo de la inversión y a la vez lograr la progresividad de la participación del Estado en la renta económica —entendiéndose por progresividad la posibilidad de que exista una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge del precio

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

que generan rentas extraordinarias⁹. Este conflicto se da tanto en el sector petrolero como en el minero. El grado de progresividad de la participación estatal depende de la regulación y de los esquemas de tributación, que son muy variados en la región, por lo que también son muy diferenciadas las participaciones de los Estados en la captación de la renta económica, como se explica más adelante.

Otro tipo de tensión que surge de las distintas concepciones del dominio sobre los recursos naturales puede observarse en la competencia fiscal entre países para atraer capitales, generalmente en forma de inversión extranjera directa. Parece necesaria una mayor coordinación y armonización del tratamiento fiscal y ambiental entre países receptores de inversión para evitar que el relajamiento de los instrumentos de las políticas —fiscal en general y tributaria en particular— tenga un efecto perverso, estimulando la competencia fiscal entre países con objeto de atraer inversiones. Tal situación atentaría contra el logro de una explotación más sostenible de esos recursos y de una mayor participación pública en las rentas derivadas.

En esquemas en que prevalece el dominio público de los recursos o en que hay un dominio eminential es clave el papel de los gobiernos en el diseño y aplicación de marcos regulatorios y fiscales, en el manejo macroeconómico, en la planificación estratégica, en la formulación e implementación de políticas públicas y en la gestión de conflictos socioambientales, entre otros aspectos. El desempeño de esas funciones requiere de innovación institucional y de un fortalecimiento de la capacidad de gestión pública para optimizar los beneficios sociales de la explotación de los recursos (CEPAL, 2013a y 2013b). Además, la propiedad pública de estos da pie a una demanda de equidad intergeneracional, es decir, de un ordenamiento de la explotación y apropiación de los beneficios que preserve el valor del acervo de recursos para las generaciones futuras.

2. Propiedad de los recursos en los sectores minero y petrolero

En el caso de la minería, la determinación de que los recursos del subsuelo son propiedad del Estado con dominio público tiene diversas repercusiones. Además de legitimar el cobro de regalías, aspecto que se trata más adelante, el hecho de que la propiedad sea del Estado implica que no podría registrarse el valor de las reservas comprobadas como parte del patrimonio de los concesionarios de la explotación minera. Esta limitación tiene consecuencias para la calidad crediticia de esas empresas, por cuanto sus activos serán menores que si la propiedad de los recursos fuera de quien los descubre.

Del mismo modo, en caso de expropiación el valor de una eventual indemnización a los concesionarios no incluye el de esas reservas, puesto que no les pertenecen. En el caso de Chile, existe una contradicción evidente entre la Constitución (que establece la propiedad del Estado de los recursos del subsuelo como bien público) y el Código Minero, que establece que, una vez otorgada, la concesión minera es de duración indefinida y, en caso de revocación, la indemnización incluye todos los flujos que se derivarían en el futuro de la explotación de las reservas actuales, lo que equivale a ser propietario de esos recursos.

En lo que respecta a los hidrocarburos prima en la región el concepto de que son propiedad inalienable del Estado, tanto los que se encuentran en el subsuelo como los ya extraídos. Cuando la explotación la llevan a cabo empresas estatales, la aplicación de este concepto no presenta ningún problema. Si son empresas privadas las que explotan los recursos, se suele legislar para garantizar el abastecimiento del mercado nacional.

En el Ecuador, la Constitución de 2008 establece que las empresas privadas que exploten hidrocarburos están obligadas a venderlos al Estado a un precio que se determina mediante una fórmula comercial. En el Brasil también se señala muy claramente la obligación de los contratistas privados de abastecer en primer lugar las necesidades del mercado interno. En la Argentina, la legislación anterior a 2002 determinaba que la propiedad plena de los hidrocarburos correspondía a los contratistas, quienes podían disponer de esos recursos previo pago de una regalía. Esta norma fue modificada por leyes posteriores que fijaban una retención a las exportaciones de petróleo y establecían la obligación de suspender la exportación de gas natural a terceros países cuando peligrase el abastecimiento del mercado nacional.

Se observa un tratamiento diferente en el Perú, donde el licenciatario es dueño de los hidrocarburos y, como tal, decide sobre el destino de estos (art. 8 de la Ley núm. 26221). Esta legislación puede suscitar tensiones, en la

⁹ Véase CEPAL (2012c) y Acquatella y otros (2013).

medida en que, aun cuando el gobierno establezca la necesidad de un abastecimiento nacional en determinadas situaciones, las prioridades del licenciatario pueden ser diferentes e imposibilitar la materialización de la decisión gubernamental¹⁰.

Los recientes cambios vinculados con los regímenes de propiedad de los hidrocarburos en México y el Perú se presentan en el recuadro VI.2.

Recuadro VI.2

México y el Perú: cambios recientes que afectan los regímenes de propiedad de los hidrocarburos

1. México: cambio de premisas y de modelo energético

Recientemente se ha aplicado en México un importante cambio con respecto a los temas energéticos —tanto en materia de electricidad como de hidrocarburos— cuyo objetivo declarado es pujar por la atracción de inversiones, impulsar la generación de empleo, incrementar el ritmo de crecimiento de la economía, promover el cambio tecnológico y robustecer las finanzas públicas. En efecto, la reforma constitucional aprobada en México en diciembre de 2013 constituye una importante modificación del modelo energético de ese país.

Desde 1938 México había construido un modelo petrolero propio expresado en las reformas constitucionales de 1940 y 1959, que en su núcleo central establecieron la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos —tanto en exploración y extracción como en comercialización—, la exclusividad del Estado en la explotación de esos recursos y la apropiación estatal del 100% de la renta petrolera. Ese modelo, que rigió durante más de 70 años, ha sido remplazado por un nuevo marco constitucional que establece la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos solo en el subsuelo, la eliminación de la exclusividad estatal en materia petrolera y la apertura de un marco de intervención de la inversión privada según diversas modalidades de contratación que podrán ser de servicios, de utilidad o producción compartida o de licencia.

Aunque la reforma prevé la existencia de una “ronda cero” en la asignación de los campos para la explotación, la apertura de la inversión privada significa, en esencia, que la apropiación estatal de la totalidad de la renta petrolera dará paso a diversas combinaciones en que dicha renta se compartirá con los inversionistas privados.

La reforma implica también una importante modificación del marco institucional, de manera que Petróleos Mexicanos dejará de ser un organismo descentralizado del Estado para convertirse en una “empresa productiva del Estado”; se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como un fideicomiso público en donde el Banco de México fungirá como fiduciario; se otorgan nuevas atribuciones a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos; se redefine el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se modifica la naturaleza jurídica de la Comisión Reguladora de Energía, a la que se le añaden atribuciones, y se dispone la creación del Centro Nacional de Control del Gas Natural y del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). Se trata, en síntesis, de un amplio paquete de reformas que incluye adiciones a tres artículos constitucionales (25, 27 y 28) y la incorporación de 21 artículos transitorios.

Es muy pronto para definir los impactos de este cambio de modelo. El tiempo dirá si cumple o no las expectativas

relacionadas con las inversiones, el empleo, el crecimiento económico y las finanzas públicas.

2. El Perú: modernización de la refinería de Talara y reorganización de Petróleos del Perú (PETROPERÚ)

En diciembre de 2013, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la modernización de la refinería de Talara (para asegurar la preservación del aire y la salud pública) y establece medidas para fortalecer el gobierno corporativo de PETROPERÚ. El Congreso aprobó el proyecto por una amplia mayoría. La Ley núm. 30130 establece que la modernización de la refinería de Talara está justificada, ya que es necesario reducir el contenido de azufre de los combustibles. Aparte de la desulfurización, el proyecto comprende un aumento de la capacidad de refino (de 65.000 a 95.000 barriles diarios) y mejoras tecnológicas que permiten refinar crudos pesados. La inversión de Petroperú asciende a 2.730 millones de dólares, que se financiarán con endeudamiento externo, a los que se añaden 730 millones de dólares en obras periféricas que serán encargadas a empresas privadas.

La ley aprobada establece tres disposiciones adicionales. La primera es la apertura de la empresa al capital privado hasta un 49%, cifra superior a la establecida por la Ley núm. 29817 de 2011 (que permitía transar en la Bolsa de Valores de Lima un máximo del 20% de las acciones de PETROPERÚ). En segundo lugar, la ley establece que PETROPERÚ no podrá invertir en proyectos que generen pasivos o pasivos contingentes. Así, no se puede saber aún si PETROPERÚ podrá regresar a los procesos de exploración y producción (que abandonó en 1996, cuando sus lotes de explotación fueron licitados a empresas privadas) a través de la explotación del lote 64, en la selva norte. Esto proporcionaría ingresos adicionales a la empresa, mejorando su flujo de caja y, por tanto, la capacidad de pago del préstamo que necesita para el financiamiento de la refinería de Talara. La tercera disposición tiene que ver con un plan de reorganización para maximizar el valor de la empresa, lo que incluye la reestructuración administrativa y el saneamiento patrimonial, financiero y legal de la empresa, así como la sostenibilidad de las acciones de esta.

En síntesis, puede decirse que la aprobación de la modernización permite la continuidad de las actividades de la empresa. En cuanto a las tres disposiciones adicionales aquí reseñadas, los impactos que tendrán en el desempeño de PETROPERÚ podrán verse en el futuro. No obstante, para muchos analistas lo más importante sería garantizar la integración vertical, que permitiría un acceso a la renta petrolera del que hoy carece la empresa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

¹⁰ Es lo que sucedió con la exportación del gas del lote 56 del yacimiento de Camisea y podría ocurrir con el gas del lote 58, también de Camisea, que el Gobierno plantea que debe abastecer el Gasoducto Sur Andino, actualmente en proceso de licitación).

3. Mecanismos de participación del Estado en los sectores minero y petrolero

En el sector minero, la producción se lleva a cabo generalmente a través de concesiones de explotación que entrega el Estado a empresas privadas. El principal instrumento de participación estatal en la renta derivada de la actividad minera es el impuesto a la utilidad corporativa de las empresas del sector, al que pueden sumarse otros impuestos específicos, así como el pago de regalías, que se consideran pagos no tributarios al Estado propietario del recurso. La excepción es el caso de CODELCO, empresa pública chilena a través de la cual el Estado participa directamente en la explotación.

La propiedad de los recursos naturales otorga a los Estados la posibilidad de cobrar, entre otros conceptos, una regalía a terceros sobre cada unidad de recurso extraída, a cambio del derecho de explotación de esos recursos. El régimen de regalías es adicional al régimen tributario al que está sujeta toda actividad empresarial. Para fijar el valor de una regalía existen diferentes diseños posibles, que a su vez pueden tener diferentes consecuencias en los niveles de actividad de las industrias extractivas, en especial sobre la extracción y la inversión en exploración. Una de las posibilidades consiste en vincular el valor de la regalía con un parámetro que refleje la rentabilidad de la explotación, incorporando además un componente para dar cuenta del agotamiento de los yacimientos. Otra alternativa es fijarlo sobre el valor bruto de extracción.

La primera de las opciones, consistente en vincular el valor de la regalía a la rentabilidad, es preferible teóricamente. En la práctica, equipara ese pago a un impuesto específico que incrementa marginalmente la carga tributaria normal sobre las utilidades declaradas a que está sujeta toda empresa (impuesto a la utilidad corporativa). Sin embargo, vincular la regalía a la rentabilidad exige que las autoridades fiscales dispongan de estimaciones independientes de la misma y, por tanto, requiere un nivel de desarrollo institucional que no está presente en todos los países especializados en la producción minera.

Por ello se suele optar por vincular la regalía al valor bruto de extracción, que es directamente observable. Esta opción presenta la desventaja de que el nivel efectivo de carga tributaria (impuestos más regalías con arreglo al valor) pasa a ser regresivo, ya que penaliza más los proyectos menos rentables, para los cuales se deben pagar regalías independientemente de si se obtienen utilidades o no. Con esta modalidad, el nivel efectivo de carga tributaria queda indeterminado *ex ante* y dependerá de las características de cada uno de los yacimientos, que determinan el costo de extracción (Otto y otros, 2006). Por lo tanto, no resulta posible juzgar con antelación los efectos finales sobre la actividad extractiva y exploratoria de un determinado nivel de regalía, y tampoco si el porcentaje cobrado captura adecuadamente la porción de renta que correspondería al agotamiento del recurso de propiedad estatal.

La práctica observada en los países de la región, particularmente en el sector minero, es que la regalía termina siendo un mecanismo para aumentar marginalmente la tasa efectiva del impuesto a la utilidad corporativa que pagan las empresas mineras. En cierta forma los países han recurrido a introducir estas regalías como una forma de lograr que el sector minero pague un impuesto mayor que las empresas de otros sectores económicos, lo que se justificaría por el carácter extractivo de un recurso no renovable de propiedad del Estado¹¹.

Como se verá en la sección siguiente, la participación estatal en la renta minera es muy heterogénea en la región: se situó entre el 25% y el 35% durante el período 2003-2008 en los países con mayor tradición en la explotación del recurso, aunque se mantuvo en niveles significativamente menores en otros países de la región (entre el 10% y el 15%). En respuesta al auge de precios iniciado en 2003, varios países de la región introdujeron nuevas regalías buscando complementar la recaudación del impuesto a la utilidad corporativa (Chile y el Perú, por ejemplo). Sin embargo la contribución de las nuevas regalías ha sido relativamente escasa. El hecho de que el principal instrumento de participación estatal sea el impuesto a las utilidades declaradas por las mismas empresas mineras resalta la relevancia de que los gobiernos cuenten con mecanismos independientes e indicadores específicos que permitan que se transparenten la rentabilidad y los costos del sector frente a los ciclos de precios, lo que aún es una materia pendiente en la mayoría de los países. Contar con una empresa estatal que pueda servir de testigo para que se

¹¹ La experiencia comparada en cuanto al nivel y modalidad de la regalía demuestra que los resultados no son generalizables. El nivel efectivo de la tasa de regalía depende de cómo interactúe esta con el resto de los impuestos que comprende el sistema tributario (nacional y de los estados), aspecto este en que los países presentan importantes diferencias. Por ejemplo, en ciertos casos la regalía se considera un costo de producción y, por tanto, se puede deducir de la renta imponible, lo que reduce su incidencia, en tanto que en otros casos es un impuesto adicional sobre las utilidades. En consecuencia, las tasas de regalía no son comparables directamente entre países (o entre estados de un mismo país) y se requieren correcciones para tomar en cuenta la carga tributaria total que enfrenta el sector.

transparenten rentabilidades y costos podría contribuir parcialmente a cubrir esa necesidad. A diferencia de lo que ocurre en el sector minero, en el de los hidrocarburos las empresas estatales (como PEMEX, PDVSA, PetroEcuador, YPF o YPFB) y mixtas con participación estatal mayoritaria (como Petrobras y Ecopetrol) siguen desempeñando un papel preponderante. Entre 2010 y 2012, la participación estatal en la renta económica estimada del sector de hidrocarburos alcanzó niveles de entre el 34% y el 78% en los países exportadores. Estos valores están en línea con la tendencia internacional observada en la mayoría de los países exportadores de hidrocarburos y reflejan la creciente participación directa del Estado a través de empresas petroleras públicas y mixtas, así como el mayor desarrollo relativo de los regímenes fiscales petroleros en el diseño de instrumentos fiscales y contractuales que aseguran la progresividad de la participación estatal de las rentas del sector, como se verá a continuación¹².

En los países que poseen importantes dotaciones de hidrocarburos se ha observado una larga evolución de los regímenes e instrumentos fiscales para asegurar la apropiación pública de las rentas. La participación directa del Estado, ya sea por medio de empresas públicas o de acciones, es la regla. En el sector petrolero también es práctica común la aplicación de regalías escalonadas y de impuestos a utilidades extraordinarias (*windfall taxes*) —cuando se sobrepasan determinados umbrales de precios—, así como la utilización de contratos de servicio de riesgo o producción compartida (*risk or production sharing contract*), entre otros instrumentos que aseguran una participación más amplia y progresiva del Estado en la renta de hidrocarburos durante los ciclos de auge de precios¹³.

Un principio que debería guiar el diseño tributario aplicado a la explotación de los recursos naturales es el de progresividad, entendido como el logro de una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge de precios que generan rentas sectoriales extraordinarias. Si bien se reconocen las dificultades para hacer operativo el concepto de renta extraordinaria, esta podría concebirse como las ganancias acumuladas que superan netamente la tasa de retorno exigida normalmente por la industria en la práctica internacional para la realización de inversiones en proyectos de explotación en estos sectores. Una vez alcanzadas esas tasas de retorno existe una justificación teórica para que los Estados graven las rentas extraordinarias generadas, sin afectar la dinámica de inversión y el retorno normal a las inversiones de capital para la explotación de estos sectores¹⁴.

C. Participación del Estado en las rentas de los recursos naturales entre los años 2000 y 2012¹⁵

La apropiación estatal y la inversión eficiente de las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales son clave en el desarrollo de los países donde esos recursos representan un alto porcentaje de la producción y las exportaciones. Resulta aún más relevante en períodos de altos precios internacionales, como en el caso de los países de América del Sur y México desde comienzos de la década pasada, sobre todo —aunque no únicamente— en sectores como los hidrocarburos y la minería metálica.

Para diseñar políticas de Estado que permitan vincular esas rentas de explotación con el desarrollo de capacidades, infraestructura, inversión productiva y bienestar, es necesario contar con información sobre cuánto aportan a la robustez fiscal de los Estados, y cómo invierten los Estados esas rentas. Esas dos cuestiones se abordan a continuación.

¹² Una revisión de los datos publicados por la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI) sobre 29 países miembros indica que, en general, los Estados logran captar un mayor porcentaje de la renta económica total del sector de los hidrocarburos que de la renta económica total del sector minero. El Perú es el único país de América Latina y el Caribe miembro de la EITI.

¹³ Frente al ciclo de auge de precios, algunos de estos instrumentos progresivos empezaron a aplicarse a partir del año 2000 por países petroleros de características tan diversas como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, los Estados Unidos, el Reino Unido y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁴ Tras el período de auge de los precios internacionales de los productos básicos comprendido entre 2003 y 2012, diversos organismos multilaterales han planteado la conveniencia de aplicar modelos tributarios como el del impuesto sobre la renta del recurso (*Resource Rent Tax*) (RRT), que gravan progresivamente las rentas acumuladas a lo largo del ciclo de vida del recurso extraído en cada proyecto.

¹⁵ Esta sección se basa en CEPAL (2013a, 2013b y 2012c) y Acquatella y otros (2013).

1. Participación del Estado en la renta del sector minero

La renta económica del sector minero se triplicó en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB durante el período de aumento de precios de 2004 a 2009 con relación al período 2000-2003 (véase el cuadro VI.2). En efecto, el ingreso por ese concepto pasó de representar el 0,6% al 1,98% del PIB regional¹⁶. Los mayores incrementos de la renta económica estimada para el agregado del sector minero nacional se registraron en el Perú (del 0,2% al 7,5% del PIB), Estado Plurinacional de Bolivia (del 0,1% al 2,4% del PIB), Colombia (del 0,3% al 1,9% del PIB), Chile (del 6,5% al 17,3% del PIB), y el Brasil (del 0,9% al 2,3% del PIB) (véase la tercera columna del cuadro VI.2).

A partir de esta renta económica, estimada para el sector minero agregado a nivel nacional, se derivan: i) los pagos fiscales percibidos por el Estado en concepto de impuestos, regalías y otros tributos; ii) la utilidad privada que retienen las empresas extractivas, y iii) el pago de los factores de producción utilizados más allá de la etapa de extracción, que en su mayoría consiste en remuneraciones a empleados de las empresas extractivas. El incremento de la renta de la minería durante el período 2004-2009 se tradujo en un significativo crecimiento de los ingresos fiscales en términos absolutos. Los países que registraron los mayores aumentos fueron el Estado Plurinacional de Bolivia (donde los ingresos fiscales pasaron del 0,10% al 0,64% del PIB), Chile (del 0,93% al 6,18% del PIB) y el Perú (del 0,39% al 2,05% del PIB), seguidos de Colombia (del 0,17% al 0,43% del PIB) y el Brasil (del 0,07% al 0,15% del PIB) (véase la cuarta columna del cuadro VI.2).

Durante el período comprendido entre 2010 y 2012, la renta del sector minero continuó creciendo, si bien a un ritmo menor, hasta alcanzar en promedio un 2,65% del PIB regional. Se volvió a registrar un aumento en términos absolutos de los ingresos fiscales pagados por el sector minero en todos los países, con la excepción de Chile¹⁷.

Sin embargo, se observa que entre 2004 y 2009 y entre 2010 y 2012 el crecimiento de los ingresos fiscales mineros no guarda una proporcionalidad directa con el de las rentas mineras. Más bien exhibe un comportamiento heterogéneo entre países, reflejando diferencias en la capacidad de reacción de los respectivos regímenes fiscales frente al auge inicial del ciclo de precios desde 2004 hasta 2009 y su evolución más reciente entre 2010 y 2012. A diferencia del sector de los hidrocarburos, en términos generales la región no ha incorporado en la minería instrumentos orientados a asegurar la participación progresiva del Estado en períodos de utilidades extraordinarias¹⁸.

Antes de que empezara el auge de precios en 2003, en la mayoría de los países analizados el porcentaje de participación en la renta económica del sector minero se encontraba en promedio por debajo del 20%. Durante el período 2004-2009, en que se registraron los aumentos de precios más significativos, los países con mayor tradición minera de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú en minería metálica, y Colombia en minería de carbón) lograron aumentar su participación hasta porcentajes de apropiación comprendidos entre el 27% y el 35% de la renta minera. Esa participación está en línea con la lograda por países productores de la OCDE como Australia (el 26%) y el Canadá (el 36%) y se acerca al nivel de referencia del 33% estimado a partir de los datos sobre los pagos fiscales realizados por las diez mayores empresas transnacionales entre 2005 y 2010¹⁹. Sin embargo, la participación estatal en la renta de otros países de la región (el Brasil, Guatemala, Honduras y México) llegó a niveles significativamente menores (entre el 10% y el 15%), muy por debajo del promedio internacional, lo que sugiere que habría un considerable espacio para la mejora en esos países (véase la última columna del cuadro VI.2).

¹⁶ En la base de datos estadísticos World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial se publica la renta minera (en porcentajes del PIB) por país, la cual se estima como el valor de la producción a precio internacional menos los costos de producción hasta la boca de mina (costos de extracción en boca de mina, incluido el costo de oportunidad del capital en la operación de extracción), para una canasta de diez minerales: estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato. Se utiliza aquí la renta minera (en porcentajes del PIB) como una estimación aproximada de la renta económica total generada por el sector minero de cada país.

¹⁷ Debido a la coyuntura del período comprendido entre 2010 y 2012 se redujeron los aportes fiscales de CODELCO en casi un 40% y los de la minería privada en un 16%. Entre los motivos cabría citar el aumento de costos que ha experimentado la actividad minera en Chile (por factores tales como el alto costo de la energía) y la disminución de las leyes del mineral en algunos yacimientos. Sin embargo, Chile continúa registrando la mayor renta minera de la región (un 16,7% del PIB).

¹⁸ Quizás la única excepción sea el contrato del proyecto Pueblo Viejo, firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y Barrick Gold Corporation. En el acuerdo se incorpora la condición de que una vez que el proyecto haya alcanzado la tasa interna de retorno del 10%, el Estado entra a participar con un 28,75% en la utilidad neta. En combinación con la regalía del 3,2% y el impuesto sobre la renta del 25%, este instrumento aproximaría la participación del Estado dominicano en los flujos netos del proyecto a casi un 50%. Para mayor detalle, véase CEPAL (2010), pág. 83.

¹⁹ Los datos agregados de pagos tributarios realizados por las diez mayores compañías transnacionales mineras fueron suministrados por la empresa auditora Pricewaterhouse Coopers (2011).

Cuadro VI.2
América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores y aporte fiscal del sector de la minería, 2000-2012
(En porcentajes)

País	Proporción del PIB de la minería en el PIB total			Proporción de las exportaciones mineras en el total de exportaciones ^a			Proporción de la renta minera en el PIB total ^b			Proporción de los ingresos fiscales por minería en el total de ingresos fiscales			Ingresos fiscales por Minería (% de ingresos fiscales totales)			Proporción de los ingresos fiscales por minería en el total de la renta minera		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012 ^c	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003 ^d	2004-2009 ^e	2010-2012 ^f	2000-2003 ^d	2004-2009 ^e	2010-2012 ^f	2000-2003 ^d	2004-2009 ^e	2010-2012 ^f
Argentina ^g	3,2	4,5	3,4	7,6	8,0	7,0	0,1	0,4	0,6	0,0	0,2	0,1	0,0	0,6	0,9	0,0	35,8	21,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,2	6,0	8,6	20,1	24,9	29,4	0,1	2,4	4,9	0,1	0,6	1,3	0,5	2,2	4,2	123,9	27,1	24,5
Minería privada	-	-	-	0	0	0	-	-	-	0,1	0,6	1,0	0,4	1,9	3,4	115,0	23,6	20,2
COMIBOL	-	-	-	0	0	0	-	-	-	0,0	0,1	0,2	0,0	0,3	0,7	8,9	3,5	4,3
Brasil	0,5	0,7	1,1	18,1	20,5	24,9	0,9	2,3	2,6	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	7,8	6,4	9,3
Chile (GMP-10+CODELCO+ENAMI)	7,2	16,0	14,7	43,0	61,0	62,6	6,5	17,3	16,7	0,9	6,2	4,3	4,3	25,8	19,4	14,4	35,7	25,9
Chile (CODELCO + ENAMI) ^h	1,7	14,9	13,2	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,7	3,8	2,4	3,5	16,0	10,6	11,6	22,2	14,1
Chile (GMP-10) ^h				0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,2	2,3	2,0	0,8	9,7	8,8	2,8	13,5	11,7
Colombia (minería + carbón) ⁱ	2,0	2,3	2,3	16,4	22,6	20,2	0,3	1,9	2,3	0,2	0,4	0,4	0,6	1,6	1,6	23,3	22,9	15,7
Colombia (minería)	-	-	-	7,6	9,6	5,3	0,3	0,9	0,9	0,1	0,2	0,1	0,2	0,6	0,4	23,3	17,7	11,2
Colombia (carbón)	-	-	-	8,8	13,0	14,9	0,0	1,0	1,5	0,1	0,3	0,3	0,4	1,0	1,2	-	27,4	18,4
Ecuador ^g	3,7	10,5	12,6	1,3	1,6	1,5	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	0,9	1,5	2,3	7,3	8,0	12,3	0,0	0,3	0,9	-	0,0	0,1	-	0,4	0,9	-	12,2	10,8
Guyana	14,9	12,6	18,9	15,5	17,6	15,6	4,2	7,4	14,6	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Honduras ^g	0,6	0,9	1,0	10,0	8,8	-	0,1	0,7	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamaica ^g	3,6	2,9	1,2	61,8	60,9	42,5	1,6	1,8	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México ⁱ	0,5	0,7	1,3	5,9	7,2	7,6	0,1	0,4	0,9	0,1	0,1	0,1	0,3	0,8	1,5	129,6	29,5	15,3
Nicaragua ^g	0,7	0,9	2,1	3,0	2,4	2,0	0,1	0,4	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	4,6	8,5	8,9	32,9	44,4	41,0	0,4	7,5	9,0	0,2	1,5	1,5	1,0	8,6	8,3	43,7	20,4	17,2
República Dominicana	0,3	0,4	0,3	6,6	13,2	11,9	0,6	1,8	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suriname	5,4	7,7	6,9	0,5	0,5	0,7	3,4	5,0	9,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
América Latina ^{g,i}	4,6	6,8	6,0	11,7	16,4	21,4	0,6	2,1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Australia (minería metálica)	10,1	7,7	7,1				1,5	4,2	7								26,2	
Canadá	0,0	0,0	0,0				0,2	0,5	0,2								36,0	
Estados Unidos	0,3	0,3	0,4				0	0,1	0,15									
Sudáfrica ^g	7,2	7,5	8,5				0,8	2,5	4									

Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)" 2012 [en línea] <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>, para estadísticas de renta minera (en porcentajes del PIB); fuentes oficiales nacionales para ingresos fiscales por minería según disponibilidad en cada país; y Base de datos CEPALSTAT para otras variables.

^a En las exportaciones mineras se consideran las partidas 27, 28, 32, 66, 67, 68 y 69 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Revisión 3.

^b Se considera la renta minera y del carbón en Colombia, México y América Latina. El valor de 2012 se estimó a partir de la renta de 2011 en proporción al índice de precios de metales del FMI (renta minera) y del índice de precios del carbón del FMI (renta del carbón).

^c En los casos de Colombia, el Ecuador, Guyana, Honduras, el Perú, la República Dominicana y Suriname solo se incluyen datos de 2010 y 2011.

^d En México solo se considera el período 2002-2003.

^e En Guatemala solo se considera el proyecto Mina Marlin a partir de 2006.

^f En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia solo se considera el período 2010-2011.

^g En el PIB de la minería se incluyen los hidrocarburos.

^h El PIB minero corresponde a cobre desde 2003 en adelante. GMP-10 incluye a las diez mayores empresas privadas del sector del cobre.

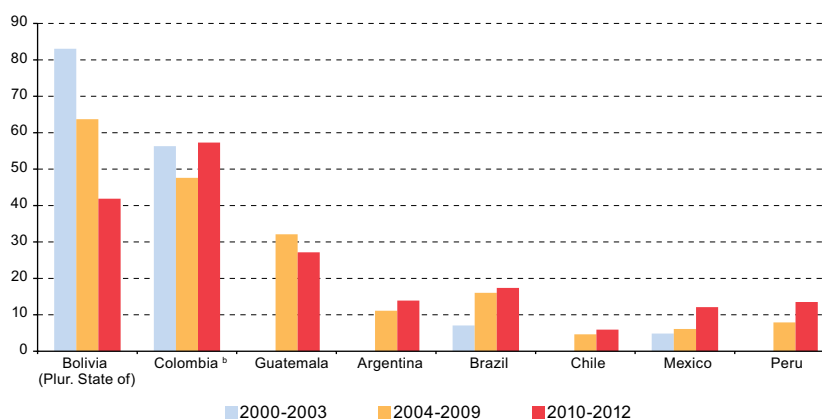
ⁱ En las exportaciones mineras y los ingresos fiscales se incluye la minería del carbón.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En el caso de Chile, el aporte fiscal de la empresa estatal CODELCO resultó fundamental para alcanzar el 35,7% de participación del Estado en la renta económica estimada del sector entre 2004 y 2009. Este aporte fue del 22,1%, el doble que el de la minería privada en el mismo período. La contribución es aún más significativa si se considera que la empresa estatal solo es responsable de un tercio de la producción de cobre del país²⁰. Es decir, con aproximadamente un tercio de la producción de cobre, CODELCO aporta casi dos tercios de la participación estatal en la renta económica del sector.

Chile y el Perú, por su parte, reaccionaron al período de auge de 2004 a 2009 introduciendo el pago de regalías además del impuesto a la utilidad corporativa. Como se ha señalado, según la práctica observada en los países de la región la regalía termina siendo un mecanismo para aumentar marginalmente la tasa efectiva del impuesto a la utilidad corporativa que pagan las empresas mineras. La captación de ingresos públicos por el pago de regalías ha representado una contribución menor del aporte fiscal total del sector: cercana al 5% en el caso de Chile, alrededor del 10% en la Argentina, México y el Perú, y en torno al 15% en el Brasil (véase el gráfico VI.1). Solo en Bolivia (Estado Plurinacional de) y en Colombia el aporte fiscal de las regalías es superior, ya que representa entre el 40% y el 50% del total.

Gráfico VI.1
América Latina (8 países): participación de las regalías en el total
de ingresos fiscales por minería, 2000-2003 a 2010-2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas fiscales oficiales de cada país.

^a Corresponde a la minería, excluida la de carbón.

^b Los ingresos fiscales proceden de regalías e impuestos.

En todos los países analizados el aporte del sector minero a los ingresos fiscales del gobierno durante el *boom* de precios observado entre 2004 y 2009 se multiplicó hasta 4 y 5 veces en relación con el aporte fiscal medio del sector de los años 2000 a 2003. Entre 2010 y 2012 se estabilizó en niveles similares a los registrados entre 2004 y 2009 en el caso del Perú (un 12%) y Colombia (un 1,6%). Sin embargo, continuó aumentado significativamente en el Estado Plurinacional de Bolivia (del 2,2% al 4,2%) y en otros países, como México (del 0,8% al 1,5%), Guatemala (del 0,3% al 0,9%) y la Argentina (del 0,6% al 0,9%). Si bien este crecimiento parte de niveles relativamente bajos de participación en los ingresos fiscales totales de estos países, refleja la importancia que está ganando el sector minero como fuente de recaudación fiscal.

Dada la magnitud del auge de precios y de las indicaciones de ganancias extraordinarias de la minería entre 2003 y 2012, los gobiernos deberían fortalecer su capacidad de fiscalizar el sector minero y contar con indicadores de rentabilidad independientes, con el fin de asegurarse de que están captando los tributos que corresponde de acuerdo con los marcos legales vigentes. Como se señalaba antes, dado que el principal instrumento de participación estatal es el impuesto a las utilidades declaradas por las empresas mineras, es necesario que los gobiernos dispongan de mecanismos independientes e indicadores específicos que aseguren la transparencia de la rentabilidad y los costos del sector frente a los ciclos de precios, lo que aún no se ha conseguido en la mayoría de los países de la región.

Se hace necesario avanzar hacia una mayor integración y coordinación de acciones para introducir ajustes progresivos al régimen fiscal y armonizar los términos que se aplican a las inversiones mineras en los distintos países.

²⁰ CODELCO produce el 31,2% del cobre fino en Chile (COCHILCO, 2011).

En particular debe evitarse la competencia fiscal perversa, que resulta contraproducente al mantener regímenes relativamente más laxos que el promedio internacional que ya cumplieron su propósito y no resultan adecuados en el nuevo entorno regional del sector.

Las participaciones relativas de la empresa estatal y la minería privada en los aportes fiscales del sector en Chile sugieren que la estrategia de contar con una compañía del Estado en el sector puede ser determinante para alcanzar mayores porcentajes de participación pública en la renta económica, bajo los actuales regímenes basados principalmente en el impuesto a las utilidades. Hasta ahora Chile es el único país de la región que cuenta con una empresa minera estatal con una participación importante en la producción y capacidad de hacer que se transparenten las rentabilidades y los costos actuando como empresa testigo.

Sin embargo, la dinámica de inversión de CODELCO presenta un creciente rezago en comparación con la inversión de las grandes mineras privadas, que de mantenerse acarrearía una pérdida de participación de la empresa estatal en la producción nacional de cobre a mediano y largo plazo. Esta tendencia sería contraria a los objetivos de alcanzar una mayor participación pública en la renta minera, ya que CODELCO realiza la mayor parte del aporte fiscal de la minería chilena.

La incapacidad de los Estados de asegurar un perfil de inversión óptimo en los procesos de prospección de sus empresas públicas para sustentar y expandir sus actuales niveles de producción es un síndrome que aqueja también a las petroleras públicas de la región. Las consecuencias son la pérdida de competitividad y el debilitamiento del aporte fiscal de estas empresas. Una tarea pendiente en los principales países productores consiste en contrabalancear los objetivos de extraer recursos fiscales de la empresa pública sin poner en riesgo las inversiones necesarias para consolidar la posición competitiva de esta y su sostenibilidad como fuente de recursos públicos para las próximas generaciones.

2. Participación del Estado en la renta del sector de los hidrocarburos

Desde el inicio del ciclo de alzas de precios, los países productores de la región observaron una mayor participación del sector en las exportaciones totales y en su aporte a la generación del PIB. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), los hidrocarburos representan más de la mitad de las exportaciones totales al final del período (véase el cuadro VI.3).

La renta económica potencial del sector se incrementó en la mayor parte de la región gracias a los altos precios internacionales. Sin embargo, en algunos países, como la Argentina, México²¹ o Venezuela (República Bolivariana de), el efecto del aumento de precios se vio contrarrestado por el descenso de la producción en los principales campos petrolíferos, lo que se tradujo en un crecimiento moderado (y en algunos casos, una disminución) de la renta, tanto en términos absolutos como relativos. No obstante, el análisis que se desprende de la renta económica potencial, calculada a precios internacionales y no necesariamente a precios efectivamente comercializados, debería ser específico para cada país y habría que tomar con cautela su uso y generalización²².

La mayor vulnerabilidad de las economías en el sector de los hidrocarburos se pone de relieve por la creciente dependencia de los ingresos del gobierno general de la recaudación fiscal tributaria —especialmente del impuesto a la renta—, y no tributaria —por medio de regalías— (Campodónico, 2008). Entre 2010 y 2012 el sector coadyuvó con más de un tercio de los ingresos totales necesarios para financiar el gasto público en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), representando una presión fiscal promedio de algo más del 10% del PIB. Asimismo, en el Estado Plurinacional de Bolivia el ingreso fiscal del sector como porcentaje de los ingresos del gobierno general se incrementó en más del 100% entre los períodos de 2000 a 2003 y de 2004 a 2009, pasando del 11,9% al 28,9%. Este indicador está relacionado con el cambio del régimen fiscal —mediante la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y la readecuación de las regalías—, así como por el alza de los precios y el incremento de los volúmenes contractuales de exportación de gas natural con destino a la Argentina y al Brasil.

²¹ En el caso de México el aumento de los precios fue más significativo que el inicio de la declinación de la producción del principal campo petrolífero, Cantarell. Cabe destacar que el aumento sostenido de los precios redundó en importantes “excedentes petroleros”, especialmente entre 2000 y 2006. En México se denomina excedentes petroleros a la diferencia positiva entre el precio estimado del barril de petróleo para el diseño del presupuesto de egresos del año siguiente y el precio real que se obtuvo.

²² Para la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), la estimación de la renta económica podría estar sobrevalorada, ya que un porcentaje de la producción se vende al mercado interno a un precio menor que el internacional.

Cuadro VI.3
América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores y aporte fiscal del sector de los hidrocarburos, 2000-2012 ^a
(En porcentajes)

País	1 Proporción del PIB del sector de hidrocarburos en el PIB total ^b			2 Proporción de las exportaciones de hidrocarburos en las exportaciones totales ^c			3 Proporción de la renta de hidrocarburos en PIB total ^d			4 Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el PIB total ^e			5 Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el total de ingresos del gobierno general ^f			6 Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en la renta económica de hidrocarburos ^g		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina	4,0	4,5	3,3	16,9	12,0	7,3	6,1	9,7	5,3	1,9	2,2	1,8	8,7	7,9	10,5	30,9	22,1	33,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,5	6,0	6,2	27,0	53,5	52,4	5,6 ^h	14,1 ^h	15,8 ^h	2,7	8,5	9,9	11,9	28,9	31,8	47,1	60,8	62,6
Brasil	0,9	1,4	2,1	3,9	7,7	10,2	2,0	3,0	2,5	0,7	1,0	0,9	2,3	3,5	3,0	32,7	34,3	36,8
Colombia	3,6	4,2	7,6	29,2	28,3	46,8	5,6	7,1	8,2	1,4	2,6	3,4	5,4	9,6	13,1	25,6	36,5	41,6
Ecuador	3,7	10,5	12,6	43,2	57,5	55,2	15,2	24,7	23,2	5,8	8,0	14,4	30,0	33,5	42,7	38,4	32,3	61,9
México	4,3	7,1	7,7	9,4	14,9	14,6	4,5	7,7	7,2	2,9	5,2	5,6	19,8	33,4	35,1	63,7	68,1	78,4
Perú	0,8	1,5	1,9	6,4	8,2	11,1	1,5	2,5	2,6	0,5	1,0	1,4	3,2	5,5	7,3	35,5	38,6	51,6
Trinidad y Tabago	16,8	24,3	22,8	60,4	65,9	62,2	33,2	54,1	37,2	7,9	15,7	13,0	31,6	51,5	40,7	23,7	29,1	35,1
Venezuela (República Bolivariana de)	18,1	13,6	11,2	74,2	82,4	84,4	27,1	35,5	26,3	10,3	12,4	10,3	48,0	47,8	41,5	38,2	35,0	39,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, Banco Mundial, World Development Indicators y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Base de datos, 2013 [en línea] <http://unctadstat.unctad.org>.

^a Información calculada sobre valores acumulados de los períodos, en dólares constantes de 2005.

^b Corresponde al valor agregado del sector.

^c Incluye petróleo y gas natural.

^d Renta económica calculada por el Banco Mundial que representa la producción de petróleo y gas natural valorada al precio internacional neto de costos de extracción. Puede diferir de la renta real de los países, que se calcula sobre la base de los precios a los que efectivamente se comercializa y los costos particulares, según condiciones físicas y económicas específicas.

^e En los ingresos fiscales se incluyen los ingresos tributarios y no tributarios disponibles correspondientes a la producción de hidrocarburos. El indicador resulta ser una medida de la presión tributaria y no tributaria de los países.

^f Los ingresos del gobierno general son los ingresos totales netos de la contribución a la seguridad social. En el caso de la Argentina, Colombia y el Ecuador se toma en cuenta la información a nivel del sector público no financiero (SPNF).

^g Resultado de dividir entre los valores de las columnas 4 y 3. Representa la proporción de la renta económica teórica que recauda el Estado a través de los ingresos fiscales. Es un indicador aproximado de la tasa fiscal efectiva.

^h Datos estimados sobre la base de información oficial disponible.

La aparente disminución de los ingresos fiscales por hidrocarburos en algunos países como Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) respecto al período comprendido entre 2004 y 2009 podría haber sido motivada por una reducción del volumen de producción, aspectos inflacionarios, una disminución de la capacidad de recaudación y, posiblemente, por el aumento de los costos de producción y financiamiento, que mermarían tanto las utilidades de las empresas como los impuestos relacionados²³.

Durante la última década la recaudación fiscal en relación con el potencial de la renta económica aumentó en todos los países, situación propia de un régimen fiscal progresivo, como se vio anteriormente en los casos de la Argentina y México. Si bien en el Brasil la captación fiscal promedio representó cerca del 37% de la renta económica potencial, su aumento en la última década no está determinado únicamente por la tradicional regalía y el impuesto sobre la renta, sino también por el impuesto sobre las utilidades extraordinarias o de participación especial, que aporta cerca del 40% de la recaudación proveniente de los hidrocarburos.

En términos prospectivos, en lo que se refiere a la disponibilidad del recurso, las caídas de las reservas en América Latina y el Caribe ponen en riesgo la posición exportadora regional y el suministro a los mercados internos de algunos países productores. Tal podría ser la situación de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México y Trinidad y Tabago, que, además de ese riesgo, enfrentan la necesidad de mejorar su posición exportadora aumentando la inversión del sector público y privado. La República Bolivariana de Venezuela constituye una excepción en lo referente a los riesgos vinculados con la disponibilidad del recurso (véase el cuadro VI.4).

Cuadro VI.4
Mundo y América Latina y el Caribe: disponibilidad de hidrocarburos e impacto sobre el comercio, alrededor de 2012

País y región	Reemplazo de reservas, 2008-2012^a (en porcentajes)	Abundancia, 2012^{b c} (en años)	Riesgo	Capacidad de exportación, 2012^{c d}	Saldo comercial del sector respecto al PIB, 2012^e (en porcentajes)
Argentina	64	10 (-)	Alto	0,9 (-)	0,3 (-)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	< 0	15 (-)	Alto	3,1 (+)	17,2 (+)
Brasil	176	20 (+)	Bajo	0,7 (+)	-0,4 (-)
Colombia	149	7 (-)	Medio-alto	2,6 (+)	6,8 (+)
Ecuador	> 200	33 (+)	Bajo	2,1 (-)	8,8 (-)
México	76	10 (-)	Alto	1,1 (-)	1,7 (-)
Perú	156	29 (-)	Medio	1,0 (+)	-0,5 (-)
Trinidad y Tabago	54	11 (-)	Alto	2,1 (+)	21,7 (+)
Venezuela (República Bolivariana de)	> 200	276 (+)	Bajo	2,4 (-)	19,8 (-)
América Latina y el Caribe sin la República Bolivariana de Venezuela	110	14 (-)	Medio-alto	1,0 (-)	0,1 ^e (-)
América Latina y el Caribe	> 200	74 (+)	Bajo	1,1 (-)	1,4 ^e (=)
El Caribe				< 1	-3,8 ^e (+)
Mundo	> 200	56 (+)	Bajo	1	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de British Petroleum (BP), *Statistical Review of World Energy*, 2012 y 2013; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Base de datos, 2013 [en línea] Base de datos [en línea] y http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en y base de datos CEPALSTAT, 2013.

^a De petróleo y gas natural. Corresponde al porcentaje de la producción que se compensa por adiciones en las reservas probadas a causa de nuevos descubrimientos, técnicas de recuperación mejorada y variaciones al revisar estimaciones previas.

^b Relación entre las reservas y la producción de petróleo y gas natural. Se expresa por el número de años de duración de las reservas probadas al ritmo de producción actual.

^c Mayor (+), menor (-) o igual (=) que en el año 2000.

^d Relación entre la producción y el consumo de petróleo y gas natural. Señala la posición comercial de un país. Un índice mayor que uno refleja que el país es exportador neto de hidrocarburos; en caso contrario es un importador neto.

^e Corresponde al año 2011.

Por lo que respecta a la sostenibilidad, la caída de la producción en campos maduros, el continuo aumento del consumo y su baja elasticidad-precio pueden provocar una reducción de la capacidad de exportación que ponga en peligro el frágil superávit comercial por hidrocarburos que se observa actualmente²⁴.

²³ La existencia de altos niveles de inversión depreciada y pagos de intereses elevados (debido al financiamiento a través de deuda) pueden originar una disminución tanto de la utilidad corporativa como de los impuestos sobre la renta.

²⁴ Así, se hace necesario buscar incentivos adicionales para impulsar la inversión de calidad (pública y privada) en actividades de exploración y producción, por lo que la creación de condiciones regulatorias favorables a ese fin será imprescindible para el desarrollo de reservorios no convencionales en la Argentina y México, yacimientos de presal en el Brasil, crudos extrapesados en la República Bolivariana de Venezuela y recursos convencionales en el Ecuador y en el Estado Plurinacional de Bolivia, entre otros.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

D. Distribución y uso de los recursos fiscales provenientes de los sectores de la minería y los hidrocarburos, 2000-2012

A continuación se analiza cómo los Estados de la región distribuyen y utilizan los ingresos provenientes de las rentas extractivas. El análisis se basa en la consideración de diez países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)) en cuyas economías la actividad extractiva y las rentas que generan ocupan un lugar destacado. En primer lugar, se examina la evolución de los marcos normativos vigentes, tras lo que se analiza la distribución territorial y sectorial de los ingresos fiscales.

1. Legislación sobre la distribución y el uso de los recursos fiscales provenientes de rentas extractivas

El análisis de esta legislación refleja un alto grado de heterogeneidad, ya que coexisten lógicas nacionales marcadamente diferentes, aunque con algunas tendencias comunes. Esta heterogeneidad es el resultado de trayectorias históricas y de procesos sociales y políticos específicos de cada país. En los extremos se observa, por un lado, un gran centralismo en la asignación de los recursos fiscales provenientes de la renta petrolera en México y, por otro, una amplia distribución de esos recursos a gobiernos subnacionales, universidades públicas y otras instituciones en el Estado Plurinacional de Bolivia²⁵. Al mismo tiempo, un análisis comparativo de la legislación de los países seleccionados permite detectar un incipiente proceso de recentralización en la gestión de estos recursos, especialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia y, más recientemente, en el Perú y el Brasil (véase el cuadro VI.5).

No obstante la heterogeneidad de experiencias nacionales, se pueden identificar seis tendencias generales, siendo la primera la de priorizar las regiones o localidades productoras sobre las no productoras en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, aunque en varios países hay mecanismos para asignar también recursos a las regiones no productoras.

La asignación excluyente o preferencial de los recursos fiscales que proceden de las rentas extractivas a los territorios productores ha suscitado diversos cuestionamientos. Por un lado, los gobiernos subnacionales de territorios donde no se lleva a cabo ninguna actividad extractiva o a los que se asigna una proporción muy reducida de los recursos consideran injusto que se les margine. Por otro lado, los gobiernos nacionales estiman que la asignación territorial dificulta una gestión encaminada a objetivos nacionales que sean responsabilidad del gobierno central. Sin embargo, si bien se reconoce que las regiones donde se produce la actividad extractiva deben recibir una proporción mayor de recursos, todos los gobiernos subnacionales deberían tener acceso a una parte de esos ingresos²⁶.

En términos generales, en la asignación territorial de los ingresos fiscales a las regiones productoras y no productoras las razones de tipo político, las normativas y las legales prevalecen sobre los criterios técnicos. Por ejemplo, cuando se privilegia a las regiones productoras, la asignación no obedece a estimaciones sobre los costos ambientales y sociales que eventualmente habría que compensar, ni sobre el costo de las inversiones requeridas para dinamizar otras actividades económicas que generen en el futuro una renta equivalente al valor del capital natural extraído, ni de las inversiones necesarias para cerrar brechas de pobreza o de infraestructura, entre otras.

La segunda tendencia general que se puede identificar es la de gastar en el presente los recursos, con una débil apuesta por su gestión financiera mediante fondos para fines de ahorro o estabilización o de equidad intergeneracional. Los fondos soberanos constituidos con los ingresos provenientes de las industrias extractivas en América Latina no son tan cuantiosos como en otras regiones. El criterio subyacente para este tipo de fondos es compensar el capital extraído con nuevo capital instalado o asegurar renta permanente una vez agotada la actual.

²⁵ En México, todos los ingresos provenientes de los hidrocarburos se concentran en la Tesorería de la Federación para su posterior distribución. Una parte de esos ingresos se distribuye a estados y municipios a través de fórmulas y mecanismos establecidos en una ley de coordinación fiscal, que incluye también los impuestos y contribuciones de carácter federal. Este modelo ha sufrido una importante modificación con la aprobación, en diciembre de 2013, de una reforma constitucional que abre a la inversión extranjera la industria petrolera, incluidas las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos (véase el recuadro VI.2).

²⁶ La mayor participación de las regiones productoras sería una compensación por la pérdida de capital natural en el subsuelo a causa de la explotación de un recurso no renovable.

Cuadro VI.5
América Latina y el Caribe (países seleccionados): marcos legales que rigen la distribución y el uso de los ingresos fiscales

	Sector	Propiedad de los recursos naturales	La Constitución incluye disposiciones sobre la distribución	Ingresos que se distribuyen	Formación de los ingresos	Distribución a regiones productoras	Mecanismo para compensar a regiones no productoras	Restricciones para el uso	Legislación sobre la evaluación del impacto económico y social del gasto
Argentina	Hidrocarburos	Nación/ Provincias	No	Regalías	12% del valor de la producción	Sí (las provincias recaudan)	No	No	No
	Minería	Nación/ Provincias	No	Regalías	Del 1% al 3% del valor de la producción	Sí (las provincias recaudan)	No	No	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Hidrocarburos	Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia	Sí	Regalías e impuesto directo a los hidrocarburos	Regalías e impuesto directo a los hidrocarburos: el 18% y el 32% del valor de la producción, respectivamente	Sí	Sí	Sí	No
	Minería	Estado	No	Regalías	Entre el 1% y el 7% del valor bruto de venta	Sí	No	Sí	No
Brasil	Hidrocarburos	Unión (Gobierno federal)	Sí	Regalías participaciones especiales	Regalías: el 10% del valor de la producción	Sí	No	Sí	No
	Minería	Unión (Gobierno federal)	Sí	Regalías (compensación financiera por explotación de los minerales (CFEM))	CFEM: entre el 0,2% y el 3% de las ventas netas	Sí	No	No	No
Chile	Minería	Estado	No	Patente e impuesto a las ventas (cobre)	Entre el 0,5% y el 5% de las ventas	No	No		No
Colombia	Hidrocarburos	Estado	Sí	Regalías	Entre el 5% y el 25% del valor de la producción	Sí	Sí	Sí	No
	Minería	Estado	Sí	Regalías	Entre el 1% y el 12% del valor en boca de mina	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Hidrocarburos	Estado	Sí	Regalías	Del 12,5% al 18% del valor de la producción. Tasa de un dólar por barril de petróleo producido en la Amazonia	Sí (mínimo)	No	Sí	No
	Minería	Estado	No	Regalías	3% del valor de la producción	Sí	No	Sí	No
México	Hidrocarburos	Nación	No	Todos los ingresos son federales		Sí	Acceso a recursos fiscales a través de la Ley de Coordinación Fiscal	Sí ^a	No ^b
	Minería	Nación	No	Todos los ingresos son federales		Sí ^c	No	No	No
Perú ^d	Hidrocarburos	Nación	No	Regalías e impuesto a la renta	Regalías: entre el 5% y el 37% del valor de la producción	Sí	No	Sí	No
	Minería	Nación	No	Regalías e impuesto a la renta	Entre el 1% y el 3% de la venta bruta	Sí	No	Sí	No
Trinidad y Tabago	Hidrocarburos	Estado	No		Regalías: el 12,5%	No	No	No	No
Venezuela (República Bolivariana de)	Hidrocarburos	República	Sí	Regalías y un porcentaje del presupuesto nacional	Entre el 20% y 30% del valor de la producción de hidrocarburos	Sí (mínimo)	Sí	Sí	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países.
^a Sujeto a lo que establezca la normativa de cada uno de los ramos presupuestarios que rigen las participaciones federales.
^b Todo el gasto público federal está sujeto al sistema nacional de evaluación del desempeño y sus directrices.
^c Anteriormente solo se consideraban los gobiernos de los estados. En una reciente reforma se incorporó a los municipios.
^d En el caso peruano, los gobiernos subnacionales participan del 50% de los ingresos por concepto de impuesto a la renta que pagan las empresas productoras.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Sin embargo, en la región prima la idea de que es necesario usar en el presente la renta extractiva en: i) atención a problemas de pobreza; ii) inversión en infraestructura social, y iii) mantenimiento de altos niveles de reservas internacionales. De los 70 fondos enumerados por Sovereign Wealth Fund Institute, solo ocho corresponden a América Latina²⁷. Estos fondos se ubican en el Brasil, Chile (2), México, Panamá, el Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). Cinco de estos ocho fondos se alimentan de recursos provistos por las actividades extractivas: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (Chile); el Fondo de Estabilización Macroeconómica (República Bolivariana de Venezuela); el Fondo de estabilización patrimonial (Trinidad y Tabago), y el Fondo de Estabilización (México). En los países que han generado fondos prima el objetivo de la estabilización sobre el de la garantía de las pensiones o la equidad intergeneracional. De hecho, únicamente en dos de estos cinco países se incluye una perspectiva de largo plazo: Chile (véase el recuadro VI.3) y Trinidad y Tabago (con la renta para las futuras generaciones).

Recuadro VI.3

Chile: fondo de estabilización y política anticíclica

En los países donde los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales constituyen un recurso importante es posible lograr el desacople de los ingresos gubernamentales y su estabilización mediante instrumentos como los fondos de estabilización y reglas macrofiscales de balance estructural. Durante la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009, Chile fue uno de los pocos países que logró aplicar una política fiscal anticíclica, gracias a los ahorros acumulados a través de estos instrumentos durante el período previo comprendido entre 2001 y 2008, en que se había producido un auge sostenido de los precios del cobre.

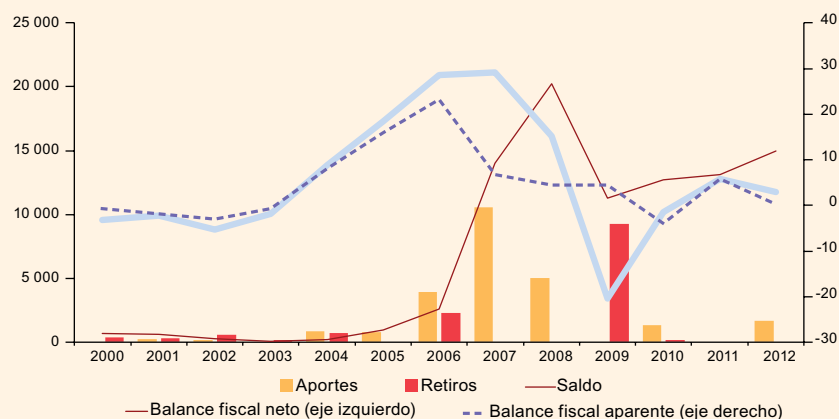
A partir de 2001 el país implementó una regla de balance estructural con el objetivo de aislar el gasto fiscal de las fluctuaciones cíclicas de la economía y del precio del cobre, entre otros factores. El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) se creó en 2006, absorbiendo los 2.580 millones

de dólares acumulados en el anterior Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre. El objetivo del FEES es financiar déficits fiscales en períodos de bajo crecimiento o bajo precio del cobre (Ministerio de Hacienda de Chile, 2013).

En el gráfico siguiente se presentan los aportes, los retiros y el saldo del FEES. Durante los últimos 12 años el fondo recibió aportes por cerca de 24.600 millones de dólares, que han permitido cubrir el déficit fiscal de varios años mediante retiros de cerca de 14.000 millones de dólares. El año más crítico fue 2009, cuando Chile gastó un 20% más de lo que había ingresado. El déficit, que ascendía a más de 7.300 millones de dólares, fue cubierto principalmente por el FEES, de modo que se transformó en un superávit del 4,4%. El efecto estabilizador queda reflejado en el balance fiscal aparente, donde se consideran los retiros del fondo como un ingreso adicional y los aportes al fondo como un gasto adicional del gobierno general.

Gráfico

Chile: aportes, retiros y saldo del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en términos absolutos y como proporción del total de ingresos del gobierno general^a
(En millones de dólares y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Tesorería General de la República, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile.

^a Entre el año 2000 y 2006 se considera el Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, mientras que a partir del año 2007 se considera el FEES.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Tesorería General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

²⁷ Véase [en línea] <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>.

Recientemente, como parte de la reforma de la distribución de las regalías, en Colombia se asignó un porcentaje de estas al Fondo de Ahorro y Estabilización. Este fondo ya existía en la década de 1990, pero se dismanteló al haber agotado el gobierno los ahorros en 2007 y 2008. Ahora, además de la asignación del porcentaje de regalías vigente desde 2012, también se cambiaron las reglas para el retiro de recursos del fondo, con la finalidad de que el gobierno no pueda utilizarlos fácilmente.

La tercera tendencia identificada es priorizar las regalías sobre los impuestos en la asignación de una parte de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales. Esto sucede en Bolivia (Estado Plurinacional de) (en el caso de los departamentos productores), Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). En el Brasil y el Perú prima el uso de recursos procedentes de impuestos (en particular, el impuesto a las participaciones). Esto implica que los recursos que se distribuyen a los gobiernos subnacionales dependen fundamentalmente del volumen de la producción y no de las ganancias de las empresas.

Una cuarta tendencia consiste en restringir o condicionar el uso de los ingresos distribuidos a los gobiernos subnacionales con fines de gasto de capital y no de gasto corriente. En casi todos los países la legislación vigente establece disposiciones específicas para que los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales se utilicen como gastos de inversión, no autorizándose su uso para gasto corriente. Este es el caso del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú (véase el cuadro VI.6). La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde los ingresos por regalías de hidrocarburos y por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) sí pueden ser utilizados para gasto corriente. En la mayoría de los países analizados la legislación prioriza las inversiones en educación y salud, así como en saneamiento (alcantarillado) e infraestructura de transporte de pequeña escala.

Cuadro VI.6
América Latina (países seleccionados): uso de los ingresos provenientes de la renta extractiva distribuida a los gobiernos subnacionales según la legislación

País	Ingreso distribuido	Restricción de uso en gasto de capital	Se permite gasto corriente	Restricciones de uso en sectores específicos
Argentina	Regalías sobre los hidrocarburos	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Brasil	Regalías sobre los hidrocarburos	Sí	No	Educación, energía, pavimentación de vías, abastecimiento de agua y saneamiento básico
	Participaciones especiales	Sí	No	Educación, energía, pavimentación de vías, abastecimiento de agua y saneamiento básico
	Compensación financiera por explotación de recursos minerales (CFEM)	Sí	No	Proyectos para mejorar la infraestructura, la calidad del medio ambiente, la salud y la educación de las poblaciones locales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Regalías sobre los hidrocarburos	No	Sí	No
	Impuesto directo a los hidrocarburos	No	Sí	Educación, salud, desarrollo local y empleo, desarrollo social. Hay distintos lineamientos para prefecturas, municipalidades y universidades
	Regalías sobre la minería	Sí, el 85% en gasto de capital	Sí, de un 15% como máximo	No
Chile	Regalías sobre los hidrocarburos y la minería	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Colombia	Regalías sobre los hidrocarburos y la minería	Sí	Solo un 5% en gastos de funcionamiento u operación del proyecto financiado con regalías	Varían para departamentos y municipios. Se establecen determinados porcentajes que deben destinarse a educación, salud y alcantarillado, entre otros ámbitos
Ecuador	Fondo para el ecodesarrollo	Sí	No	Proyectos de saneamiento ambiental y salud, vialidad, construcción y equipamiento escolar y comunal rural y turismo, incluidos los gastos que demanden la realización de estudios
Perú	Canon minero, petrolero y gasífero	Sí	Hasta un 25% del canon minero	Financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local
	Regalía sobre la minería	Sí	No	Proyectos de inversión productiva que articulen la minería con el desarrollo económico de cada región
Venezuela (República Bolivariana de)	Regalía sobre los hidrocarburos	No se especifica	No se especifica	Se priorizan los ámbitos de infraestructura y ciencia y tecnología

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La quinta tendencia observada es un creciente interés en la asignación directa de una parte de los ingresos provenientes de la renta extractiva a poblaciones en situación de vulnerabilidad (pobres, indígenas, adultos mayores y escolares, entre otras). En muchos países de la región existen actualmente programas de transferencias directas en efectivo, condicionadas o no condicionadas, a sectores vulnerables de la población. En la mayoría de los casos, estos programas se financian parcialmente con aportes del presupuesto general, que incluyen recursos procedentes de la renta extractiva. La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde mediante la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) se transfiere una parte de los ingresos que provienen de la renta de los hidrocarburos a las personas mayores de 60 años. Es importante señalar que este programa se financia hasta cierto punto con recursos obtenidos a través del impuesto directo a los hidrocarburos, que antes iban destinados a las prefecturas y municipalidades, y se gestiona desde el gobierno central²⁸. Por lo tanto, se trata también de un ejemplo de la tendencia a la recentralización de los ingresos por rentas extractivas.

También en el Estado Plurinacional de Bolivia la renta de los hidrocarburos financia el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas e Interculturales (FDPPIOYCCI). En Colombia, un porcentaje de las regalías de los departamentos y las municipalidades debe gastarse en los resguardos indígenas cercanos a las zonas de producción, aunque no se entrega directamente a ninguna institución (por ejemplo, un fondo) u organización indígena. Lo mismo se está discutiendo actualmente en el Ecuador.

Finalmente, la sexta tendencia es que en ningún país existe legislación sobre la evaluación de los impactos que genera la distribución de los recursos provenientes de la renta extractiva. Como se ha señalado, todos los países cuentan con dispositivos legales que norman la distribución y el uso de los recursos fiscales procedentes de rentas extractivas. El supuesto subyacente es que esos recursos asignados a territorios específicos tendrán un impacto positivo sobre la calidad de vida presente y futura de sus poblaciones. Sin embargo, no existe legislación para evaluar el impacto económico y social de la aplicación de estos recursos fiscales. En consecuencia, no hay evaluaciones oficiales periódicas que permitan a los gobiernos saber si los recursos se están empleando adecuadamente. Sí que se han realizado evaluaciones puntuales desde instituciones tales como universidades, centros de investigación, empresas consultoras y medios periodísticos. Algunos gobiernos, como los del Brasil y Colombia, también las han realizado, *ex post*. Pero hasta la fecha ningún gobierno dispone de la capacidad institucional necesaria para realizar ese monitoreo de manera sistemática.

2. Tendencias en la distribución territorial y sectorial de los ingresos fiscales provenientes de la renta extractiva

A continuación se analizan más detalladamente —considerando los casos específicos de algunos países— dos de las seis tendencias detectadas anteriormente en relación con la distribución y el uso de los recursos fiscales derivados de rentas extractivas: priorizar las regiones o localidades productoras sobre las no productoras y priorizar las inversiones en lugar del gasto corriente.

Sobre la distribución descentralizada de los ingresos fiscales mineros, cabe señalar que, en promedio, en la región solo un 13% de los ingresos fiscales totales se distribuyen descentralizadamente (véase el cuadro VI.7). Hay diferencias significativas entre países: se caracterizan por una mayor distribución de ingresos fiscales a niveles administrativos subnacionales el Perú, Colombia y el Brasil, en ese orden, Seguidos de la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia. Cabe resaltar que en Chile y México la participación del gobierno central representa el 100% del total, no habiéndose producido hasta ahora en estos países una distribución descentralizada de los ingresos de la actividad minera, salvo de manera incipiente en Chile y muy recientemente en México con las reformas a la Ley Federal de Derechos. En 2007 y 2012 la distribución descentralizada de ingresos fiscales por actividad minera en los países analizados ascendió a 15.735 millones de dólares, que constituye una cifra considerable, si bien inferior a la de los hidrocarburos. En el caso peruano existen normas constitucionales, como el artículo 77° de la Constitución Política de 1993, que establece que “corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.

²⁸ El Fondo de la Renta Universal de Vejez se financia mediante el 30% de los recursos percibidos mediante el impuesto directo a los hidrocarburos y por los dividendos de las empresas públicas capitalizadas. Véase la Ley núm. 3791 del 28 de noviembre de 2007 y el Decreto Supremo 29400 del 29 de diciembre de 2007 del Estado Plurinacional de Bolivia.

Cuadro VI.7
América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de recursos minerales, 2007-2009 y 2010-2012
(En millones de dólares y en porcentajes)

País	2007-2009				2010-2012			
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	Proporción de distribución descentralizada	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	Proporción de distribución descentralizada
Argentina	121	1 166	1 286	9,4	221	1 502	1 723	12,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	246	173	419	58,6	354	597	951	37,3
Brasil	1 163	6 196	7 359	15,8	1 662	15 070	16 732	9,9
Chile	-	31 223	31 223	0,0	-	31 775	31 775	0,0
Colombia	1 797	1 337	3 134	57,3	1 902	1 792	3 694	51,5
México	-	4 399	4 399	0,0	-	5 068	5 068	0,0
Perú	3 480	3 045	6 525	53,3	4 788	3 627	8 415	56,9
Total	6 807	47 539	54 346		8 928	59 430	68 359	
	12,5%	87,5%	100,0%		13,1%	86,9%	100,0%	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En relación con la distribución territorial de los ingresos fiscales por explotación petrolera (véase el cuadro VI.8), en el Ecuador solo se distribuye de manera descentralizada el 2% de estos ingresos, que se destinan a los departamentos de la región amazónica, si bien no hay información disponible sobre las transferencias desagregadas por provincia o municipio (Herrera, López y Arias, 2012). En la Argentina, el Brasil, México y el Perú los recursos provenientes de las actividades petroleras solo se distribuyen a los gobiernos subnacionales de los territorios en que se lleva a cabo la actividad extractiva. En la Argentina, dos provincias acumulan el 58% de los recursos fiscales provenientes de rentas extractivas: Neuquén y Chubut (Mansilla y Burgos, 2009).

Cuadro VI.8
América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de hidrocarburos, 2007-2009 y 2010-2012
(En millones de dólares y en porcentajes)

País	2007-2009				2010-2012			
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	Proporción de distribución descentralizada	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	Proporción de distribución descentralizada
Argentina	7 213	11 322	18 535	39	9 314	13 833	23 147	40
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 838	2 829	4 667	39	2 796	4 267	7 063	40
Brasil	17 504	32 830	50 334	35	27 217	35 232	62 449	44
Colombia	6 258	14 492	20 750	30	11 657	22 733	34 390	34
Ecuador	393	16 811	17 205	2	420	32 772	33 191	1
México	372	167 338	167 710	0	1 021	188 215	189 236	1
Perú	1 449	2 368	3 817	38	3 006	4 374	7 380	41
Total General	35 028	247 991	283 019		55 431	301 426	356 857	
	12,4%	87,6%	100%		15,5%	84,5%	100%	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el Brasil es donde existe actualmente la mayor concentración territorial de estos ingresos: el estado de Río de Janeiro recibe más del 90% de los ingresos de la renta de hidrocarburos. Sin embargo, el país está transitando desde ese esquema de asignación territorial de la renta claramente centrado en las áreas productoras, hacia otro en que los estados y municipios no productores recibirían una parte algo mayor de los recursos fiscales generados por el petróleo (pero no de la renta minera). El descubrimiento de los recursos de presal abrió las puertas a un debate nacional en torno a la repartición y el uso de los nuevos recursos fiscales. La asignación territorial de esa renta ha sido uno de los aspectos más debatidos. Ante la posibilidad de que se repitiera la tendencia a la concentración de recursos en el estado de Río de

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Janeiro y tras una compleja serie de debates en el Congreso con el poder ejecutivo, en noviembre de 2012 se aprobó la Ley núm.12.734, que dispone un aumento de la renta destinada a los estados y municipios no productores, aunque los de los territorios productores siguen recibiendo la mayor parte de esos ingresos²⁹.

En México, el acceso a los recursos fiscales (tanto provenientes de la renta petrolera como de los impuestos directos, indirectos y especiales) por parte de los gobiernos estatales y municipales se realiza según la fórmula definida en la Ley de Coordinación Fiscal para la asignación de las participaciones y asignaciones federales (el gasto federalizado de cada año es aprobado por la Cámara de Diputados). Recientemente, mediante la Ley Federal de Derechos se creó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros de México, que da preferencia a los municipios en el acceso a recursos provenientes de las actividades extractivas.

En el Perú, 5 regiones (de un total de 24) reciben el 60% de los ingresos que proceden de las actividades extractivas. Existe además una marcada concentración en las unidades administrativas específicas donde está ubicada la producción, lo que ha desatado un debate recurrente sobre la necesidad de redistribuir el canon de manera más equitativa entre los distritos y las provincias de las propias regiones productoras.

En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, todos los gobiernos subnacionales participan de los ingresos provenientes de las actividades extractivas, aunque la mayor parte de los ingresos que tienen ese origen se asigna a las regiones productoras, si bien existen mecanismos de distribución de montos menores entre las regiones no productoras. No obstante, en el caso de Colombia esa tendencia podría modificarse con el sistema de regalías aprobado en 2011, que reduce significativamente la asignación directa a las zonas productoras y portuarias, mientras que asigna a nuevos fondos una parte creciente de los recursos provenientes de la renta extractiva. Esos nuevos fondos están disponibles para los departamentos y municipios no productores, que acceden a ellos a través de concurso (Martínez, Peña y Velásquez, 2013)³⁰. En el cuadro VI.9 se muestra cómo han cambiado los porcentajes de distribución de los ingresos fiscales producto de las rentas extractivas. En la primera columna se muestra la distribución de los ingresos fiscales antes de la reforma de 2011, cuando los departamentos y municipios productores concentraban, respectivamente, el 47,5% y el 25% de los ingresos, y los municipios con puertos, el 8%, concentrando entre los tres el 80,5% del total de ingresos fiscales. Solo el 19,5% de los ingresos fiscales se destinaban al Fondo Nacional de Regalías, que era el único mecanismo disponible para distribuir estos ingresos al resto del país. En contraste, en la segunda columna se muestra la nueva distribución tras la reforma, donde el porcentaje de participación de esos departamentos y municipios productores y puertos se reduce significativamente (del 80,5% al 26,7% en 2012, el 17,5% en 2013 y, según las previsiones, el 12,25% en 2014, para finalizar en el 9,80% a partir de 2015). Con esta reforma el Gobierno de Colombia vuelve a centralizar los ingresos fiscales provenientes de la renta extractiva para distribuirlos entre los nuevos fondos creados.

Cuadro VI.9
Colombia: distribución de los ingresos provenientes de la renta extractiva, 2011-2015
(En porcentajes)

Antes de la reforma de 2011		Con la reforma de 2011	Periodo de transición			2015 en adelante
			2012	2013	2014	
Fondo Nacional de Regalías	19,50	Fondo de Ahorro Pensional Territorial	9,80	9,80	9,80	9,80
Municipios con puerto	8,00	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	9,80	9,80	9,80	9,80
Municipios productores	25,00	Fondo de Ahorro y Estabilización	25,00	29,40	29,40	29,40
Departamentos productores	47,50	Departamentos y municipios productores y puertos	26,70	17,15	12,25	9,80
		Fondo de Compensación Regional	16,02	19,11	22,05	23,52
		Fondo de Desarrollo Regional	10,68	12,74	14,70	15,68
		Vigilancia y fiscalización	2,00	2,00	2,00	2,00

Fuente: Foro Nacional por Colombia, sobre la base de Acto Legislativo núm. 5 del 18 de julio de 2011.

²⁹ Esta norma ha sido cuestionada judicialmente por el gobernador del estado de Río de Janeiro.

³⁰ Los fondos son: Fondo de Ahorro Pensional Territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Ahorro y Estabilización, Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional.

En el caso de Chile, los ingresos por las actividades mineras nunca se han distribuido de manera descentralizada, aunque en la actualidad se está asignando provisionalmente y de forma experimental una parte menor de la renta del cobre a los municipios productores.

Con respecto a la priorización de las inversiones en lugar del gasto corriente como condición de uso de las asignaciones a los gobiernos subnacionales, es necesario señalar que, más allá de esta tendencia general, las legislaciones de los países varían en cuanto al empleo específico de los ingresos provenientes de los recursos mineros y de los hidrocarburos (véase el cuadro VI.10).

Cuadro VI.10
Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú: uso efectivo de los ingresos procedentes de industrias extractivas por parte de los gobiernos subnacionales, en promedio, 2011-2012
(En porcentajes)

País	Tipo de ingresos	Nivel de gobierno	Educación	Salud y saneamiento	Infraestructura de transporte	Medio ambiente	Otros sectores
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Impuesto directo a los hidrocarburos	Municipios	30	13	18	2	Agropecuario: 2 Otros: 22
		Gobiernos departamentales	5	21	41		Electrificación rural: 10 Otros: 11
	Regalías sobre la minería	Municipios y gobiernos departamentales	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica	Solo se establece un máximo del 15% para gasto corriente y el resto para inversión
Perú	Canon minero, petrolero y gasífero	Gobiernos regionales y municipalidades	11	12	23	4	Planeamiento y reserva de contingencia: 15 Agropecuario: 13 Otros: 11

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la legislación de cada país, y Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

En la Argentina, Colombia y el Ecuador la legislación no establece obligatoriedad de uso en ningún sector.

En el Brasil, hasta 2012 la legislación preveía que, del total de las regalías sobre los hidrocarburos, un 30% se utilizasen en educación, un 40% en salud y saneamiento e infraestructura de transporte, y un 30% en la preservación del medio ambiente³¹. El reciente debate en relación con la renta procedente del presal también ha girado en torno a la asignación sectorial de los ingresos por ese recurso. El gobierno propuso que el 100% de la renta del yacimiento presal en manos del gobierno federal y de los estados y municipios se destinase a la educación. Esta orientación se fortaleció en respuesta a las demandas ciudadanas de realizar mejoras en los servicios públicos, expresadas en movilizaciones que se sucedieron durante varios meses. Finalmente, se estableció por ley que el 50% del total (capital más intereses) del fondo social y el 75% y el 25% de los recursos de libre disponibilidad del gobierno federal se destinasen a educación y salud, respectivamente.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, los municipios y los gobiernos departamentales han destinado el 61% y el 67% del total, respectivamente, a educación, salud y saneamiento, y a infraestructura de transporte. En lo que respecta a las regalías mineras, su uso no está especificado, salvo la restricción de que el 85% puede dirigirse a inversión, mientras que el 15% restante puede ser destinado a gasto corriente.

En el caso del Perú los recursos provenientes del canon minero, petrolero y gasífero se han utilizado de la siguiente manera: un 20% para educación, un 19% para salud, un 22% para infraestructura de transporte y un 13% para el sector agropecuario. Cabe resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en el Estado Plurinacional de Bolivia, este uso por sectores económicos proviene del mecanismo de los presupuestos participativos, donde en la elección de los proyectos de inversión participan las poblaciones de la zona.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, la empresa petrolera estatal PDVSA realiza aportes para gastos sociales y fondos al margen del presupuesto nacional. Así, además de las contribuciones que PDVSA paga al Estado venezolano en concepto de impuesto sobre la renta, regalías y dividendos, la empresa estatal también entrega distintos aportes para el desarrollo social del país. Según la información difundida por PDVSA, sus aportes para desarrollo social se dividen en gastos realizados en programas sociales denominados “misiones”, aportes a

³¹ No se dispone de información acerca de si los ingresos usados en el Brasil se han adecuado a lo que dispone la legislación vigente.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

comunidades y otros, desembolsos para el Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN) y gastos para el desarrollo social realizados a través de fideicomisos constituidos con entidades financieras gubernamentales.

Estas contribuciones han sido significativas en la última década: entre 2001 y 2012 sumaron más de 174.000 millones de dólares³². Las misiones se han convertido desde 2003 en el principal instrumento para profundizar el gasto social. Además, constituyen estructuras paralelas al Estado; es decir, el dinero con que contribuye PDVSA no ingresa en el presupuesto nacional, sino que lo reciben fundaciones que cuentan con comisiones encargadas de la administración para cada misión. La composición de estas comisiones varía, pero en general incluyen ministerios, organismos públicos vinculados, las Fuerzas Armadas y PDVSA, entre otras instituciones.

Otra importante contribución al gasto social en la República Bolivariana de Venezuela, de monto similar al de los aportes a misiones, es la que se destina al Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN), un instrumento para ejecutar gasto social en paralelo al presupuesto nacional. Se trata en realidad una sociedad anónima creada por el Ministerio del Poder Popular para Economía, Finanzas y Banca Pública en 2005. Sus ingresos provienen de reservas internacionales y de aportes de PDVSA. Está gestionado por un directorio ejecutivo compuesto por funcionarios estatales. PDVSA aporta los recursos, pero no se encarga de la gestión.

Ninguno de los países analizados dispone de mecanismos legales sobre la evaluación del impacto económico y social del gasto. Dada la magnitud de los aportes transferidos y la multiplicidad de objetivos, actividades y sectores involucrados, sería recomendable que los países contaran con mecanismos de monitoreo de la aplicación de los fondos descentralizados y de los impactos que tuvieron, con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública de la renta extractiva.

E. Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015

Durante la última década, caracterizada por precios internacionales de exportaciones primarias históricamente altos, la región no ha aprovechado el potencial de inversión de estos excedentes para transitar hacia la acumulación de capacidades tecnológicas, la diversificación productiva y la actualización de infraestructura física y social que el desarrollo sostenible exige. Hay varias economías avanzadas que, a pesar de que exportan bienes intensivos en recursos naturales, han alcanzado grandes logros en cuanto a capacidades tecnológicas, algo que nuestra región no ha conseguido.

La repercusión positiva en los términos de intercambio de los recursos naturales entre 2003 y 2012 se tradujo en mayor crecimiento económico y disponibilidad de recursos financieros, pero su potencial para el cambio estructural no fue capitalizado ni contó con la debida atención en las agendas públicas. En cambio, el auge de precios de estos recursos sirvió sobre todo para financiar una gran expansión del consumo (véase el capítulo IV), con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente (véase el capítulo V), y no se vio acompañado por una priorización estratégica de la inversión pública basada en criterios de sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo. La región sigue en este caso un patrón asimétrico; por un lado, mantiene una matriz productiva de baja diversificación, complejidad e innovación, centrada en las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales (especialización hoy exacerbada por los altos precios internacionales); por otro lado, expande y diversifica el consumo de bienes, entre los que los importados tienen un alto peso relativo. En un futuro escenario de estancamiento o caída de la demanda y precios de los recursos naturales, semejante ecuación puede provocar serios problemas en la balanza comercial y desequilibrios fiscales, entre otros.

Todo lo anterior plantea un gran reto: actualizar la gobernanza sobre la propiedad, captación, distribución e inversión final de las rentas derivadas de los recursos naturales; en particular, para asegurar su contribución al cambio estructural con inclusión social que demandan las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015. El presente capítulo se ha dedicado a revisar las tendencias que al respecto se observan en los países de la región en los sectores

³² De los cuales 106.200 millones de dólares corresponden a misiones y programas sociales y 68.000 millones de dólares a Gran Misión Vivienda Venezuela, al Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN) y al Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA).

minero y de los hidrocarburos. Se concluye que es fundamental consolidar un marco institucional y de regulación que permita aprovechar esa dotación de factores para configurar una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación; una estructura donde, además, el uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas extractivas tenga como horizonte final la promoción de una mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de los actores, en un marco de justicia y equidad intergeneracional.

La gobernanza de los recursos naturales es fundamental en dos momentos distintos del proceso de cambio estructural. El primero incumbe a la actividad y al sector mismo, y requiere de esfuerzos coordinados para lograr en los procesos productivos una mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos y sinergias con otros sectores, así como beneficios sociales derivados de la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales. El segundo momento del proceso está relacionado con la calidad del uso posterior de los ingresos fiscales procedentes de las rentas de los recursos naturales para la inversión general en capacidades humanas (educación y capacitación), en infraestructura, en protección social y —a través de políticas industriales— en otros sectores productivos de alto valor agregado³³. El objetivo final es legar a las generaciones presentes y futuras las inversiones en capacidades productivas y los medios necesarios para lograr un desarrollo pleno, a través del cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL.

La coordinación a través de políticas e instituciones del Estado en esos dos momentos es clave para generar círculos virtuosos que vinculen la explotación de recursos naturales con el cambio estructural. Por ambicioso que parezca, es posible y, de hecho, se ha logrado en países del mundo industrializado ricos en recursos naturales. Una dinámica así surge, además, un efecto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se avanza en la inclusión social a través de un empleo más productivo, se promueve un acceso más amplio a servicios y a conexiones diversas mediante el desarrollo de una mejor infraestructura, y se incrementan los recursos fiscales para mejorar y extender la cobertura de los sistemas de protección social.

Cambiar el actual paradigma de explotación de recursos naturales mediante una gobernanza compatible con la sostenibilidad y la igualdad, tal como se ha planteado en este capítulo, requiere de pactos sociales de amplia base en torno a objetivos que involucran a múltiples actores. Este tema se aborda en el capítulo siguiente.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y otros (2002), "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, N° 117.
- Acquatella, J. y otros (2013), "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2011 y participación estatal", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 72 (LC/L.3645), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Adler, Gustavo y Sebastián Sosa (2011), "Commodity price cycles: the perils of mismanaging the boom", *IMF Working Paper*, N° WP/11/283, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2013), "Medium-Term Oil Market Report 2013".
- (2012), "Golden Rules for a Golden Age of Gas".
- (2012b), "World Energy Outlook 2012".
- (2011), "World Energy Outlook 2011".
- (2010), "World Energy Outlook 2010".
- Banco Mundial (2013), "World Development Indicators (WDI)" [en línea] <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>.
- Birdsall, N. y J.L. Londoño (1997), "Asset inequality matters: an assessment of the world bank's approach to poverty reduction", *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2.
- Bourland, Brad y Paul Gamble (2011), "Saudi Arabia's coming oil and fiscal challenge", *Jadwa Investment*, julio.

³³ Si bien esta inversión suele concretarse a través de gastos corrientes y su financiamiento no puede depender de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales, que son de naturaleza volátil y cambiante, cabe destacar la positiva experiencia de fondos creados a partir de la renta de recursos naturales para fines de desarrollo de capacidades y otros ámbitos de la inversión social. Por ejemplo, en el caso peruano los ingresos de las industrias extractivas ya se utilizan para la formación de capital humano avanzado (canon universitario) y para inversión social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- BP (British Petroleum) (2013), "Statistical Review of World Energy 2013" [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>.
 — (2012), "Statistical Review of World Energy 2012" [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>.
 — (2011), "Statistical Review of World Energy 2011" [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>.
 Brunnschweiler, C. y E. H. Bulte (2008), "The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 55.
 Buccellato, T. y M. Alessandrini (2009), "Natural resources: a blessing or a curse? The role of inequality", *Discussion Paper*, N° 98, Centre for Financial and Management Studies.
 Campodónico, Humberto (2008), "Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 188 (LC/W.188), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
 Centro de Cambio Global (2010), "Relación entre agua energía y cambio climático", Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, enero.
 CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile, diciembre.
 — (2013b), *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago de Chile, mayo.
 — (2013c), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012, abril de 2013* (LC/G.2564), Santiago de Chile.
 — (2012a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.3.
 — (2012b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
 — (2012c), "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010 y participación estatal", documento presentado en el Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: Desafíos de Política Pública, Manejo de Rentas y Desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, 24 y 25 de abril.
 — (2012d), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
 — (2012e), "CEPALSTAT, bases de datos y publicaciones estadísticas" [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.
 — (2011), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2494-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.4.
 — (2010), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G.2447-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.4.
 — (2008), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2360-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.11.
 Chong, A. y M. Gradstein (2007), "Inequality and institutions", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, N° 3.
 COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (2013), *Consumo de agua en la minería del cobre año 2012*, Santiago de Chile.
 — (2011), *Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 1992-2011*, Santiago de Chile.
 — (2009), "Proyección consumo de agua en la minería del cobre 2009-2020", *Informe Gestión del recurso hídrico y la minería en Chile*, Santiago de Chile.
 Collier, Paul (2010), *The Plundered Planet: Why We Must--and How We Can Manage Nature for Global Prosperity*, Nueva York, Oxford University Press.
 Collier, P. y B. Goderis (2011), "Commodity prices and growth: an empirical investigation", *European Economic Review*, vol. 56, N° 6.
 — (2007), "Commodity prices, growth, and the natural resource curse: Reconciling a conundrum", *Working Paper Series*, N° 274, Centre for the Study of African Economies.
 D'Elia, Yolanda y otros (2008), "Las misiones sociales en Venezuela", Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDES).
 Davis, G.A. (2009), "Extractive economies, growth and the poor", *Mining, Society, and a Sustainable World*, Jeremy Richards (ed.), Berlin, Springer-Verlag.
 — (2004), "An empirical investigation of mining and sustainable development", *Working Paper*, Colorado School of Mines [en línea] http://inside.mines.edu/~gdavis/Papers/pov_August_18.pdf.
 Davis, G. A. y A. L. Vásquez Cordano (2013), "The fate of the poor in growing mineral and energy economies", *Resources Policy*, vol. 38, N° 2.

- De Gregorio, J. y L. Jong-Wha (2002), "Education and income inequality: new evidence from cross-country data", *Review of Income and Wealth*, vol. 48, N° 3.
- Deaton, B. J. y E. Niman (2012), "An empirical examination of the relationship between mining employment and poverty in the Appalachian region", *Applied Economics*, N° 44.
- Dourojeanni, Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (2002), "Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 47 (LC/L.1777-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Easterly, W. (2001), "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6, N° 4.
- Echeme, I.I. y E.C. Ubani (2010), "A correlation of natural resource management and level of development in developing countries: a case of Nigeria", *Report and Opinion*, vol. 2, N° 7.
- EIA (Administración de Información Energética) (2012), "International Energy Statistics" [en línea] <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>.
- (2011a), "Country analysis briefs: Argentina" [en línea] <http://www.eia.gov.us>.
- (2011b), "Country analysis briefs: Estado Plurinacional de Bolivia" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011c), "Country analysis briefs: Brazil" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011d), "Country analysis briefs: Colombia" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011e), "Country analysis briefs: Ecuador" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011f), "Country analysis briefs: Mexico" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011g), "Country analysis briefs: Peru" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011h), "Country analysis briefs: Venezuela" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (2002), "Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies", *NBER Working Paper*, N° 9259.
- (2000), "Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 3.
- (1997), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *Economic Growth and Latin American Economic Historiography*, S. Haber (ed.), Cambridge, MIT Press.
- ENI (2012), "World Oil and Gas Review 2012" [en línea] <http://www.eni.com/world-oil-gas-review/pages/home.shtml>.
- (2010), "World Oil and Gas Review 2010".
- Escobal, J. (2005), "The role of public infrastructure in market development in rural Peru", *MPRA Paper*, N° 727, Wageningen University.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010), *The Taxation of Petroleum and Minerals: principles, problems and practices*, Washington, D.C.
- Fum, R.M. y R. Hodler (2010), "Natural resources and income inequality: The role of ethnic divisions", *Economics Letters*, vol. 107, N° 3.
- Fundación Milenio (2013), *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2012*, La Paz.
- (2012), *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2011*, La Paz.
- (2011), *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2010*, La Paz.
- Galvis, L. A. y Meisel Roca A. (2010), "Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial", *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 120, Cartagena, Banco de la República.
- Goderis, B. y S.W. Malone (2011), "Natural resource booms and inequality: Theory and evidence", *Scandinavian Journal of Economics*, N° 113.
- Gupta, S., H. Davoodi y R. Alonso-Terme (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *Economics of Governance*, N° 3.
- Gyimah-Brempong, K. y S. de Gyimah-Brempong (2006), "Corruption, growth, and income distribution: are there regional differences?", *Economics of Governance*, vol. 7, N° 3.
- Gylfason, T. (2007), "The international economics of natural resources and growth", *Minerals and Energy*, vol. 22, N° 1–2.
- (2001), "Natural resources, education, and economic development", *European Economic Review*, N° 45.
- Gylfason, T. y G. Zoega (2003), "Inequality and economic growth: do natural resources matter?", *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Theo S. Eicher y Stephen J. Turnovsky (eds.), Cambridge, MIT Press.
- Hajkowicz, S.A., S. Heyenga y K. Moffat (2011), "The relationship between mining and socio-economic well being in Australia's regions", *Resources Policy*, vol. 36, N° 1.
- Hernández Martínez, E. (2011), "Los recursos naturales y el patrimonio de la Nación", *Ius Et Praxis. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima*, N°42.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Herrera, Juan José, Julio López y Karla Arias (2012), "El liderazgo de la gestión petrolera regresa al Estado, monitoreo 2011", *Lupa Fiscal*, N° 4, Quito, Grupo Faro, diciembre.
- Humphreys, M., J.D. Sachs y J. Stiglitz (2007), *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, mayo.
- IDEA (Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral) (2008), *Memoria del seminario internacional Gestión de los hidrocarburos: experiencias de otros países productores*, La Paz.
- limi, A. (2007), "Escaping from the resource curse: evidence from Botswana and the rest of the world", *IMF Staff Papers*, vol. 54, N° 4.
- Isham, J. y otros (2005), "The varieties of resource experience. Natural resource export structures and the political economy of growth", *The World Bank Economic Review*, vol. 19, N° 2.
- Ismail, Kareem (2010), "The structural manifestation of the 'Dutch disease': the case of oil exporting countries", *IMF Working Paper*, N° WP/10/103, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- James, A. y D. Aadland (2011), "The curse of natural resources: An empirical investigation of U.S. counties", *Resource and Energy Economics*, vol. 33, N° 2.
- Johnston, Daniel (1994), *International Petroleum Fiscal Systems and Production-Sharing Contracts*, PennWell.
- Keefer, P. y S. Knack (2002), "Polarization, politics, and property rights: links between inequality and growth", *Public Choice*, N° 111.
- Khelil, Chakib (1995), "Fiscal systems for oil", *Note*, N° 46, Banco Mundial, mayo.
- Lagos, G. y E. Blanco (2010), "Mining and development in the region of Antofagasta", *Resources Policy*, vol. 35, N° 4.
- Lardé, Jeannette, Eduardo Chaparro y Cristian Parra (2008), "El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región de Antofagasta", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 130 (LC/L.2845-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavanderos, L., J. Gastó y P. Rodrigo (eds.) (1994), "Hacia un ordenamiento ecológico-administrativo del territorio", Santiago de Chile, Ministerio de Bienes Nacionales.
- Leamer, E.E. y otros (1999), "Does natural resource abundance increase Latin American income inequality", *Journal of Development Economics*, vol. 59.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney (eds.) (2006), *Neither Curse nor Destiny: Natural Resources and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial/Stanford University Press.
- Li, H., L. Xu y H. Zou (2000), "Corruption, income distribution, and growth", *Economics and Politics*, vol. 12, N° 2.
- Liscow, Z.D. (2013), "Do property rights promote investment but cause deforestation? Quasi-experimental evidence from Nicaragua", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 65.
- Loayza, N. y C. Raddatz (2010), "The composition of growth matters for poverty alleviation", *Journal of Development Economics*, vol. 93, N° 1.
- Ludevid, Manuel (1996), *El cambio global en el medio ambiente*, Alfaomega.
- Mansilla, Diego y Martín Burgos Zeballos (2009), "Las regalías hidrocarburíferas en la desigualdad fiscal provincial", *Realidad Económica*, N° 246, agosto-septiembre.
- Martínez Céspedes, René y María del Carmen Inch (2012), "A siete años del IDH ¿En qué se gastan los recursos?", *serie Debate Público*, N° 22 [en línea] www.jubileobolivia.org.bo.
- Martínez, Mario, Juliana Peña y Fabio Velásquez (2013), "El sector extractivo en Colombia 2011-2012", Foro Nacional por Colombia.
- Mehlum H., K. Moene y R. Torvik (2006), "Institutions and the resource curse", *The Economic Journal*, vol. 116, enero.
- Mideksa, T.K. (2013), "The economic impact of natural resources", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 65.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2013), *Informe anual Fondos Soberanos 2012*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional.
- Mountinho dos Santos, Edmilson (2008), "La industria del petróleo brasileña. Marco regulatorio", *Memoria del seminario internacional Gestión de los hidrocarburos: experiencias de otros países productores*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) [en línea] http://www.idea.int/publications/management_of_hydrocarbons/upload/inlay_Gesti%C3%B3n-de-los-Hidrocarburos.pdf.
- Narain, U., S. Gupta y K. van't Veld (2008), "Poverty and resource dependence in rural India", *Ecological Economics*, vol. 66, N° 1.
- Ocampo, José Antonio (2012), "How well has Latin America fared during the global financial crisis?", *The Global Economic Crisis in Latin America: Impacts and Prospects*, Michael Cohen (ed.), Milton Park, Routledge.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), *Progresos en materia de saneamiento y agua potable. Informe de actualización 2012*, Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento.

- Otto, James y otros (2006), *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Partridge, M.D., M.R. Betz y L. Lobao (2012), "Natural curse and poverty in Appalachian America. Natural resources and the dynamics of income and wealth inequality in rural America", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 95, N° 2.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Petrobras (2013) [en línea] <http://www.petrobras.com/en/home.htm>.
- (2012), "Pre-sal panorama e oportunidades", septiembre [en línea] <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/apresentacoes/apresentacao-rio-oil-and-gas-pre-sal-carlos-tadeu-fraga.htm>.
- Rebasa, M. (2012), "Propiedad de las riquezas mineras, petroleras y gasíferas. Los recursos son de todos", *Página 12*, 1 de abril.
- Robinson, J., R. Torvik y T. Verdier (2006), "Political foundations of the resource curse", *Journal of Development Economics*, vol. 79.
- Roemer, M. y M.K. Gugerty (1997), "Does economic growth reduce poverty?", *Technical Paper*, Harvard Institute for International Development.
- Rosanvallon, Pierre (2012), *La sociedad de iguales*, Madrid, Manantial.
- Ross, M. (2007), "How can mineral rich States reduce inequality?, Reversing the Resource Curse, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (eds.), Nueva York, Columbia University Press.
- (2001), *Extractive Sectors and the Poor*, Boston, Oxfam.
- (1999), "The political economy of the resource curse", *World Politics*, N° 51, enero.
- Rousseau, Isabelle (2008), "La industria mexicana del petróleo: PEMEX y los principios de buen gobierno", *Memoria del seminario internacional Gestión de los hidrocarburos: experiencias de otros países productores*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) [en línea] http://www.idea.int/publications/management_of_hydrocarbons/upload/inlay_Gesti%C3%B3n-de-los-Hidrocarburos.pdf.
- Saade Hazin, Miryam (2013), "Desarrollo minero y conflictos ambientales: los casos de Colombia, México y Perú", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 137 (LC/L.3706), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Sachs, J. D. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, N° 5398, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Saint-Paul, G. y T. Verdier (1993), "Education, democracy and growth", *Journal of Development Economics*, vol. 42, N° 2.
- Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian (2003), "Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria", *NBER Working Paper*, N° 9804, National Bureau of Economic Research.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010), *Natural Resources in Latin America and The Caribbean. Beyond Booms and Busts?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Slaike Postali, F. A. y M. Nishijima (2013), "Oil windfalls in Brazil and their long-run social impacts", *Resources Policy*, vol. 38, N° 1.
- Spilimbergo, A., J. L. Londonño y M. Székely (1999), "Income distribution, factor endowments, and trade openness", *Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 1.
- Stijns, J.-P. (2009), "Mineral wealth and human capital accumulation: a nonparametric approach", *Applied Economics*, vol. 41, N° 23.
- Sunkel, O. y P. Paz (1975), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Sylwester, K. (2004), "A note on geography, institutions, and income inequality", *Economic Letters*, vol. 85, N° 2.
- Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution*, Amsterdam, North-Holland.
- Trinidad y Tabago, Gobierno de (2012), "Review of the Economy 2012, Stimulating Growth, Generating Prosperity".
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), Base de datos [en línea] http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en.
- Van der Ploeg, F. (2011), "Natural resources: curse or blessing?", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 2.
- Van der Ploeg, F. y S. Poelhekke (2010), "The pungent smell of "red herrings": Subsoil assets, rents, volatility and the resource curse", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 60.
- Wilmsmeier, G. y R. Sánchez (2011), "Liner shipping networks and market concentration", *International Handbook of Maritime Economics*, K.P.B. Cullinane (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Yuxiang, K. y Z. Chen (2011), "Resource abundance and financial development: Evidence from China" *Resources Policy*, vol. 36, N° 1.